Backgrounder

BP-199E

POLITICAL PATRONAGE: A NEWLY TROUBLED TRADITION

Jack Stilborn

POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

February 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01883/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/199E
ISBN 0-660-13304-0

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION..... 1

WHAT IS PATRONAGE?..... 2

PATRONAGE PAST AND PATRONAGE PRESENT..... 5

A. Patronage in the Colonies..... 7
B. Patronage in the Post-Confederation Years..... 9
C. Patronage in the Modern Era..... 15

COMPARISONS, OBSERVATIONS AND CONSIDERATIONS..... 20

A. Practices in the United States and Great Britain..... 20
1. The United States..... 20
2. Great Britain..... 23
B. Analytical Remarks..... 25
1. Some Patronage Variables..... 25
2. The Merit System: Always an Alternative?..... 27
3. Reform Options: Some Considerations..... 30
a. Advisory Bodies..... 31
b. Public Scrutiny..... 33
c. Other Possibilities..... 34

SELECTED BIBLIOGRAPHY..... 36

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POLITICAL PATRONAGE: A NEWLY TROUBLED TRADITION

INTRODUCTION

Political patronage, historians assure us, has a history as long if not as honourable as Canadian politics. Protests against patronage, they might add, are as old as the practice itself, although their substance has evolved over the years.

Early protests mingled indignation with a substantial component of envy, and were voiced largely by those temporarily deprived of access to patronage benefits following unfavourable election outcomes. Protest tended to cease with impressive punctuality upon the restoration of protesters to power, and their enjoyment of its more material advantages. While populist outrage was periodically voiced, the broader Canadian public displayed little concern about the patronage practices of its political leaders, with the exception of instances of major corruption. The flood of supplicating correspondence directed to elected officials would suggest, indeed, that lack of concern was tempered only by an alert attention to possible personal benefits.

More recently, however, there have been signs that the Canadian public, having lost much of its traditional access to benefits, is also abandoning its traditional tolerance. The highly publicized "you had an option" confrontation between Brian Mulroney and John Turner during the televised debates prior to the 1984 election was widely perceived to have had a significant impact on the election outcome. The widely alleged reversion of the newly elected Conservative government to traditional patronage practices during the initial phase of its first term was accompanied, perhaps not coincidentally, by a precipitous decline in its

public support. Media attention to patronage, during this period and more recently, has remained intense, and general concerns about trustworthiness and probity have surfaced, in polls, as major influences on patterns of political support.

Political patronage, in short, has emerged as an issue. This paper is intended to assist discussion of the subject by offering background information and analysis related to four central questions: What is patronage? How did patronage develop in Canada and what is its present status? What practices prevail in other countries and how do they compare with those in Canada? and What are the major possibilities for reform and how should they be evaluated?

WHAT IS PATRONAGE?

There is general agreement, in studies of patronage in Canada and elsewhere, that the granting of full or part-time paid employment or contracts to supporters of the government, primarily because of their political affiliations, constitutes a core definition of patronage.

This core definition has received, however, varying degrees of amendment. Colwell and Thomas restrict the application of the term to appointments, and distinguish between patronage appointments and political appointments: "By patronage we mean that positions of public responsibility are bestowed on political friends of the governing party for past political services rendered and without appropriate regard for the qualifications and competence of appointees to perform their duties effectively. In contrast, political appointments involve attention both to the merits of candidates and to their political orientation."(1)

The question of whether merit was given appropriate consideration in making an appointment is avoided in a broader definition employed by James Q. Wilson. He enlarges the notion of patronage to include, implicitly at least, illicit benefits such as payment for votes,

---

(1) Randy Colwell and Paul Thomas, "Parliament and the Patronage Issue," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

profit through insider knowledge of government contracts and commercial initiatives, and so on. Wilson's broader definition is: "'Patronage' is customarily used to refer to all forms of material benefits which politicians may distribute to party workers and supporters."(2)

Jeffrey Simpson similarly opts for a wide definition. In Spoils of Power, he defines patronage as "appointments, contracts and other measurable forms of preferment," leaving it implicit that such benefits are conferred by governing politicians upon government supporters.(3) The breadth of patronage, thus defined, is apparent in the comment that "a great deal of what is properly called patronage has nothing whatever to do with criminality, or even dubious morality." It is further apparent in assertions that patronage cannot be equated with inefficiency and the disregard for merit, although it may involve these things. Interestingly, Simpson argues as well that patronage extends beyond those relationships involving an individual patron and client:

> Indeed, the notion of patronage, in essence a one-to-one relationship between patron and client, can be widened to include porkbarrelling, whereby political patrons may grant discretionary benefits to whole communities or regions as inducement or reward for political support. ... Put another way, porkbarrelling is patronage writ large, the exercise of political discretion to favour communities or regions on the basis of partisan considerations.(4)

If the selection of a definition of patronage served only to highlight a group of events to be investigated then it could be argued that it has no important consequences for what will be concluded about patronage and can be done more or less arbitrarily. The definitions reviewed above, however, do have consequences. The restrictive definition of Colwell and Thomas implies both that patronage is uniformly undesirable and that it is only one among a multitude of possible political relationships. The

---

(2) James Q. Wilson, "The Economy of Patronage," Journal of Political Economy, Vol. 69, No. 4, August 1961, p. 370.

(3) Jeffrey Simpson, Spoils of Power -- The Politics of Patronage, Collins, Toronto, 1988, p. 8.

(4) Ibid., p. 13

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

implication is that patronage both can and should be radically reformed, if not eliminated entirely.

Wider definitions allow us to apply the term "patronage" to significantly different kinds of relationship. They thus necessitate distinctions between differing kinds of patronage and reduce the sharpness of the contrast between patronage relationships and other kinds of political relationships. This tendency is apparent in Simpson's study. Ostensibly focused on patronage, it ranges widely across the areas of electoral corruption, profiteering by ministerial friends, kickbacks from the recipients of government contracts, and "patronage writ large" or old-fashioned porkbarrelling.

The assumption that patronage consists of a variety of activities which only loosely resemble one another breeds, as well, a tendency for the definition to expand. This may be illustrated by Simpson's introduction of the notion of "psychic patronage," which appears to be equated simply with personal attention from the patron.(5) Patronage thus comes to be equated with almost any relationship in which something desired is awarded on the basis of political considerations. Not surprisingly, this leads Simpson to the view that patronage of some variety is central to politics, and that reformers should seek no more than that political patrons "practise craftily and judiciously this most demanding of the political arts."(6)

Given that important conclusions are at stake, how can one select a definition of patronage? The definitions just reviewed cite cases of patronage without telling us precisely what makes them cases of patronage. To remedy this shortcoming we need to identify the concept of patronage: what characteristics are necessary and sufficient to warrant an incident's being viewed as an instance of patronage.

Drawing on use of the term in anthropological studies, Canadian political scientist S.J.R. Noel describes patronage as a particular type of interaction between performers of two roles: that of "patron" and that of "client":

---

(5) Ibid., p. 335.

(6) Ibid., p. 378.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> The essence of that interaction is a type of reciprocity: an exchange of mutually valued goods and services between those who are in some way unequal. Less abstractly, a patron is typically in a position to bestow upon a client some tangible benefit -- such as employment or other material reward, or (less tangibly) security, information or the opportunity to profit. In return a client is typically able to offer loyalty, personal service and acclaim in some context where these are of value to a patron -- as in politics, where they may take such forms as fund-raising, organizing, campaigning, "getting out the vote" or, at the very least, voting for the patron or the patron's chosen candidate.(7)

This description of patronage clearly favours a wide definition of the term. Patronage could be said to occur when anything mutually valued is conferred by a patron upon a client, in the reasonable expectation of an appropriate return or in recognition of a return already received.

Despite its width, Noel's definition is useful in distinguishing patronage from a related political phenomenon: porkbarrelling. Patronage involves an exchange between a patron and a client who share an approximate understanding of the reciprocal obligations involved. Porkbarrelling is only an attempt by a political agent to make a larger group of people behave like clients (i.e., give reliable support) in response to discretionary government spending. Porkbarrelling lacks a one-on-one relationship between patron and client, and their shared sense of "rules of the game" which define their respective roles. It is to these roles of "patron" and "client" and their evolution within the larger context of Canadian politics, that attention can now turn.

PATRONAGE PAST AND PATRONAGE PRESENT

The central importance of patronage during the early years of Confederation has been widely asserted by political historians. An historical exploration of Parliament Hill itself provides colourful support

---

(7) S.J.R. Noel, "Dividing the Spoils: The Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

for this view.(8) After bids were solicited in 1859, the contractor selected to construct the original Centre Block was one Thomas McGreevy of Quebec City, a Tory, architect, acquaintance of John A. Macdonald and close friend of Joseph Cauchon, a prominent Quebec Conservative. McGreevy's selection occurred despite his failure to abide by an explicit requirement of the Public Works Act that bidders submit an itemized schedule of projected costs.

Actual construction was overseen by a senior official of the Department of Public Works -- Samuel Keefer -- who happened also to be a Conservative. By the time of Confederation, the original cost estimates had been substantially exceeded and construction remained incomplete. One factor in cost overruns may have been the practice of charging continuously for "extra and additional" expenses as they arose, an approach enabled by the vagueness of McGreevy's original bid. Among these expenses were the costs of installing a heating system, which had inexplicably been omitted from the original estimates. Notwithstanding his billing methods, and burgeoning costs, McGreevy remained on the job after the 1867 election, in which John A. Macdonald was victorious. His eventual departure from the job was, indeed, merely the occasion for his succession by his brother, Robert McGreevy.(9) The departure of Thomas did not, moreover, terminate his involvement in public service. In subsequent years, as Secretary of the Conservative party and long-time friend of Hector Langevin, Minister of Public Works, McGreevy supervised a quite durable arrangement in which contracts were let by the Minister in return for contributions to the Conservative party.

Patronage played an ubiquitous role in the nation-building projects of the post-Confederation years. This, however, was only because national leaders were able to integrate and adapt to national purposes patronage networks which preceded both Confederation and responsible government. Patronage thus did not arise as a political tool in response

---

(8) The following account is based on Douglas Owram, Building for Canadians -- A History of the Department of Public Works, 1840-1960, Public Works Canada, Ottawa, 1979, p. 83-87. See also Simpson (1988), p. 88-89.

(9) Owram (1979), p. 159.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to the demands of nation-building. It was already an entrenched social and political reality in the pre-Confederation colonies. The following provides an account of the origins and subsequent use of this efficacious device.

A. Patronage in the Colonies

Patronage in Canada began with European settlement, if not human habitation itself. The granting of lands by the colonial powers was an instance of patronage which settled, in the new territories, individuals equipped with the resources which allowed them to serve as local patrons. As the colonies were established, the patronage powers of the governor were, from the beginning, virtually constitutive of the government. The seigneurial system which prevailed in New France placed the governor at the head of a pyramid of patron-client relationships through which effective power was exercised. The replacement of the French by the British saw little initial disturbance of the centralization and hierarchy implicit in these arrangements.

The extensiveness of the discretionary powers exercised by the governor by the early 1800s is apparent in the following list of appointments made by the governor of Upper Canada. The governor virtually appointed executive and legislative councillors, judges of the King's Bench and heads of executive departments. He also appointed all the officers of the legislative council and assembly (with the exception of the Speaker), a sheriff in each district, justices of the peace, registrars of the counties, clerks of the peace and commissioners of customs. In addition to nominating immigration officers, he appointed 1,500 militia officers, the members of district boards of education and, after 1828, the whole of the Indian establishment. As well, Crown Reserves were at his command for pensions and aid to churches and other institutions, and, after the founding of King's College and Upper Canada College, the governor appointed their staffs. At the core of the governor's power was control of the Civil List -- the list specifying payments to government officials, pensioners and others favoured by the governor. Simpson provides an illustration of the width of gubernatorial discretion in the composition of such lists:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

that of Governor Dalhousie of Lower Canada included a number of people, such as the widow of the former governor of Detroit, who did not even reside in the colony.(10)

The width of the governor's discretionary powers readily brought him the continuing allegiance of groups of families -- known as the "château clique" in Quebec, the "family compact" in Upper Canada, and the "governor's cliques" in the Maritimes -- who were primary recipients of patronage. These families provided the membership of the executive council and, in turn, maintained their position at the head of colonial society through the use of patronage powers conferred by the governor. The entrenched power of these cliques, and their disproportionate enjoyment of patronage benefits, emerged in the nineteenth century as a major source of the resentments which would precipitate agitation for responsible government.

Notwithstanding the convictions of beneficiaries that it embodied a higher mission (the preservation of order in colonies riven by religious, national and personal discord), the system of gubernatorial patronage sowed the seeds of its own destruction. Resentment of the privileges enjoyed by members of the governors' cliques led early reformers, such as MacKenzie and Papineau, to contemplate enviously the republican institutions and decentralized patronage system of the United States. While the dismantling of centralized patronage did not find favour with the majority of Canadians, resentment of the control of patronage by gubernatorial cliques bred growing pressures for reform. This strain of resentment was also recognized in the famous report of Lord Durham, who described the grip of the family compact on government offices as a "monopoly of power so extensive and so lasting [that it] could not fail, in the process of time, to excite envy, create dissatisfaction, and ultimately provoke attack."(11)

As pressures for reform grew during the mid-nineteenth century, governors in Lower Canada and the Maritime colonies came to adopt

---

(10) Simpson (1988), p. 41.

(11) Gerald Craig, ed., Lord Durham's Report: An Abridgement, McClelland and Stewart, Toronto, 1963, p. 54-55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

progressively more direct forms of intervention in the electoral process. Patronage appointments provided various means of oblique influence, such as Metcalfe's procurement of a satisfactory verdict in a controverted election hearing by offering a reformist committee member three Prince Edward County patronage posts in return for his resignation.(12) Governors' candidates could also benefit, during an election, from using a range of methods of illicit influence. Among these were: bribery, treating, personation, the disenfranchisement of reform voters and the issue of land patents to enfranchise voters with more desirable proclivities, the intimidation of voters on election day, the sending of government troops to selected constituencies, and the gerrymandering of constituency boundaries.

The long-term effect of interventionism by the governors was to undermine the status of the governor as a non-partisan figure, and thus lead to pressures for reform. The capacity of the governors to intervene also provided further evidence to support the conviction already held by advocates of reform, that "patronage is power" and that durable dominance in the assemblies could only be achieved if the patronage power could be removed from the hands of the governors. It finally (as Metcalfe discovered in the election which followed his confrontation with the Baldwin-Lafontaine ministry over who should exercise the power of appointments) made the governor a creature of his popularly elected allies.

De facto responsible government, which emerged in the final years of Metcalfe's administration, became an acknowledged reality under his successor, Lord Elgin. The mid-winter elections of 1847-1848 marked a watershed in Canadian political history. They saw the Reformers replace the Tories in power in the Canadas, and the governor acquiesce fully in patronage appointments advised by the new government.

B. Patronage in the Post-Confederation Years

The two decades prior to Confederation saw, in all the British North America colonies, the elected assemblies assume control over the networks of centralized patronage which had evolved before the

---

(12) John Garner, The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867, University of Toronto Press, Toronto, 1969, p. 206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

emergence of responsible government. The parties remained loosely affiliated coalitions of assemblymen, however, without the degree of internal unity needed to enable durable control of the assemblies as they exercised their newly acquired patronage powers.

What would emerge as the solution to the weakness of the parties in the post-Confederation period was discernible, from the 1850s onward, in John A. Macdonald's systematic use of patronage to broaden the base of the Tory party. Recognizing that the emergence of responsible government had moved ultimate power from the hands of the governor to the constituencies, Macdonald realized that partisan allegiance at the local level had become the key to lasting electoral success.

Rejecting the restrictive hold on patronage of the Family Compact Tories, Macdonald complained in 1847 that they "... cannot abide promotion or employment of any one beyond their pale." He undertook to replace their highly personal approach to the distribution of patronage with a systematic approach which ensured that benefits flowed only to those who had provided dedicated service to the party, and which directed the efforts of supplicants to party channels (elected members of the legislature or local party organizations) rather than to networks of more personal contacts.(13) After Confederation, Macdonald's use of patronage played a central role in the creation of an alliance between Western Canadian Tories and Eastern Canadian "bleus" which would prove to be the foundation of party strength.

John A. Macdonald may be credited with the creation of the first of the Canadian "machine" type political parties -- organizations which were to dominate politics at both the federal and provincial levels for half a century. The central characteristics of the political machine are vividly captured by S.J.R. Noel:

> It injected into the old political process, with its extreme decentralization, its dependence upon local patron-client ties, its endemic factionalism, and its weakly-cemented parliamentary alliances, a new and ultimately transforming instrument: a cohesive,

---

(13) Gordon T. Stewart, The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867, University of Toronto Press, Toronto, 1969, p. 206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> hierarchical party organization that was without peer in the efficient use of patronage.(14)

The energetic expansion of patronage opportunities, as well as their systematic use, was characteristic of government at both the federal and provincial levels after Confederation. Illustrative of both of these tendencies was the implementation of the Franchise Act of 1885, which Macdonald, to the later puzzlement of some historians, referred to as "the greatest triumph of my life."(15) The Act established a uniform federal franchise in place of the various provincially established franchises which had been employed in federal elections since 1867. Its passage in the face of bitter opposition was, first of all, a demonstration of the success of Macdonald's efforts to weld what had been a loose agglomeration of factions and independent local notables into a modern disciplined party. The Act was also a bold step in subjecting disorganized patronage powers to systematic central management. In the course of planning and implementing the Act, Macdonald accumulated comprehensive information about county judges and barristers, thus enabling the subsequent appointment of only those election revising officers of demonstrated Conservative sympathies. The Act thus both significantly strengthened the Tory patronage network and endowed it with comprehensive electoral influence.

Another indication of the pervasiveness of patronage in the early decades of Confederation may be found in contemporary comments on the constitution of the public service. In 1877, a select committee, struck to investigate the condition of the service, concluded that "the exercise of patronage seems to be almost unchecked." The government, it was claimed, viewed the public service not as "an organization for conducting the public business [but rather] as a means of rewarding personal and political friends."(16)

---

(14) Noel (1987), p. 76.

(15) Cited in Gordon T. Stewart, The Origins of Canadian Politics -- A Comparative Approach, University of British Columbia Press, Vancouver, 1986.

(16) Ibid., p. 75.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As the comments of the select committee suggest, the pervasiveness of patronage did not, even in the early days of Confederation, engender its unanimous acceptance. The practical effectiveness of Macdonald's methods was, however, undeniable. The Grit-Liberal tradition of hostility to governmental interventionism (which implied a renunciation of its opportunities for expanded patronage) and overt distaste for patronage appointments was first abandoned in Ontario, where Oliver Mowat, beginning in 1872, constructed a Liberal machine which was to keep him in the premier's office until 1896.(17) A stream of legislation transferred a range of licensing and regulatory powers from the municipalities to the provincial government, projecting its presence into the constituencies in the form of a growing body of provincially appointed commissioners, agents, inspectors and trustees. Good Liberals to a man, these patronage appointees were consistently partisan in the exercise of their powers, thus serving as intermediaries in a patronage network which extended down to the grassroots in every part of Ontario. Commenting specifically on the administration of liquor licensing regulations, contemporary observer Sir John Willison described the "rules of the game" as follows:

> The liquor regulations were tempered to the behavior of licence-holders. An adequate display of zeal for the Government was a fair guarantee of security when licences were renewed. Inactivity was tolerated. Open rebellion was often punished.(18)

At the federal level between 1874 and 1878, the Liberal government of Alexander MacKenzie continued the practice of major patronage appointments, albeit with evident distaste, while alienating many of its own supporters with its tight-fisted rectitude concerning low-level patronage. MacKenzie's predictable defeat in 1878, and the consistent relegation of the Liberals to the opposition benches during the leadership of his successor, Edward Blake (who shared MacKenzie's distaste for patronage), contrasted strikingly with the success of Mowat's Liberals in Ontario.

---

(17) Noel (1987), p. 76 ff.

(18) Cited in Noel (1987), p. 78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

After Laurier's selection as leader in 1887, the Liberals began to apply the methods of Mowat and Macdonald systematically at the federal level. Laurier's attention to the details of patronage -- even down to the appointment of station-masters and porters and the hiring of temporary Christmas personnel at the post office -- was fully as meticulous as that of Macdonald.(19) Under his guidance a formal system for the administration of patronage, involving the establishment of patronage committees (normally consisting of the sitting MP or a defeated candidate and a handful of local notables) in each Liberal constituency or regional association, emerged. These committees possessed effective control (through recommendations to the appropriate minister) of local patronage appointments and also of local names to be included on departmental purchasing, contracting and advertising lists.

In his biography of Laurier, O.D. Skelton bluntly declares that "the distribution of patronage was the most important single function of the government."(20) This verdict reflects the reality that Laurier achieved no major innovation in the exercise of the patronage power, but rather brought the federal Liberals into line with what was becoming an established norm in Canadian politics. After Laurier, anti-patronage rhetoric, harking back to traditional Grit views of MacKenzie and Blake, would still be heard. It no longer revealed a significant distinction between the major parties concerning the exercise of patronage, however, but rather served as a predictable recourse of whichever party happened to be in opposition. In power, the parties displayed approximately equal zeal in the use of what Stewart has described, referring to this era, as "the cement of party ... the ballast which enabled the political ship to make headway."(21)

Before turning to the evolution of patronage practices in the modern era, it is useful to identify major factors which contributed to the distinctively central role of patronage in Canadian politics during the

---

(19) Stewart (1986), p. 73-74.

(20) O.D. Skelton, Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier, Vol. 2, S.B. Gundy/Oxford University Press, Toronto, 1921, p. 270.

(21) Stewart (1986), p. 74.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pre- and immediate post-Confederation periods. First, by the mid-nineteenth century patronage was an entrenched tradition, subjecting political leaders to equally entrenched expectations. The emergence of patronage as a central means both of administration and of electoral influence had occurred well prior to the achievement of responsible government in the practices of the colonial governors. It is not surprising that the political parties, attempting to prevail against endemic factionalism and localism, and the challenges posed by geographical dispersion, should have turned the patronage power to partisan purposes when they attained control over it in the late 1840s.

Extensive reliance on patronage was not, of course, unique to Canada during the nineteenth century. The central importance attached to it, both by political leaders and followers, is, however, widely asserted to have been a distinguishing feature of the Canadian political culture during this period.(22) Among the environmental factors which explain the special importance which was attached to patronage by Canadians is the fact that Canada remained primarily an agrarian nation during the nineteenth century and lacked the opportunities for profit and jobs being created by dynamic capitalist expansion in the United States. During this period of uneven economic growth, however, the government expanded continuously, in response to the challenges posed by the incorporation of vast new territories and the development of a national infrastructure. The public sector thus loomed distinctively large as a source of jobs offering security, local prestige and the prospect of a pension to aspiring middle class professionals.(23)

For the same reasons, the public sector was a significant source of remunerative contractual work to lawyers, architects and publishers, and part-time and seasonal employment to other Canadians. The combination of an activist government and a relatively feeble entrepreneurial capitalist sector inspired, as well, the widespread

---

(22) See for example W.L. Morton, "The Cabinet of 1867," in F.W. Gibson, ed., Cabinet Formation and Bicultural Relations, Queen's Printer, Ottawa, 1970, p. 2.

(23) See discussion in Stewart (1986), p. 82-90.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reliance of businessmen on government contracts, favours and special arrangements for particular sectors, and fostered symbiotic relations in the undertaking of the great transportation projects of the immediate pre- and post-Confederation years. The Canadian environment thus fostered the further entrenchment of patronage practices established long before Confederation.

C. Patronage in the Modern Era

World War I marked a watershed in the evolution of patronage practices. Prime Minister Robert Borden had responded to Laurier's 1911 offer of political truce for the sake of the war effort with a pledge that military appointments and contracts would be made on a non-partisan basis. Borden's minister responsible for the militia and procurement -- Sam Hughes -- continued, however, to administer both in the traditional way.(24) The arrival of Canadian troops overseas was rapidly followed by reports of inadequate clothing and equipment, and mounting fatalities. At home, allegations of profiteering triggered a public outcry, demonstrating that the costs of war had brought an end to Canada's peacetime tolerance of patronage, and placing the government under growing political pressures.

In 1915, an initial attempt was made to detach partisanship from military procurement with the establishment of a war purchasing commission. The departure in disgrace of Sam Hughes from the government in 1916 and the formation, in 1917, of a Union Government committed to bipartisan cooperation in the war effort were followed by an election in which the pursuit of efficiency was a major issue and in which the government committed itself to the merit principle in civil service appointments. In February 1918, the reelected Union government brought the civil service outside Ottawa, which had previously been almost wholly staffed through patronage appointments, under the jurisdiction of the Civil Service Commission. Shortly after this, the government introduced the

---

(24) Simpson(1988), p. 123 ff.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Civil Service Act, which broadly established merit as the central criterion for public service hiring and promotion.(25)

While it recognized meritocratic principles, the Civil Service Act of 1918 left a number of loopholes which remained until well into the modern era. Furthermore, controversy surrounding its implementation and early administrative bungling, gave opponents of these principles a pretext for a degree of erosion of the Act, which occurred with passage of legislation in 1921 and subsequent removal of a range of positions from the jurisdiction of the Civil Service Commission. Erosion of a different kind occurred following the election of Mackenzie King in 1921, with his appointment of two Liberal Commissioners who favoured increased departmental, and hence ministerial, discretion in the selection of employees.(26)

The Civil Service Act thus by no means instantaneously expunged patronage from the public service, nor did it even launch a process tending consistently to this end. It is generally recognized, however, as having been a major turning point in the development of the merit-based public service. While tensions between the Civil Service Commission and practioners of patronage were to continue through the 1920s and 1930s, by the 1940s most full-time public service positions were staffed through bureaucratic processes.

The gradual displacement of patronage by bureaucracy has continued since that time, fostered by the size and complexity of the modern public service, requirements for more specialized and technical skills, unionization, and increased public and bureaucratic intolerance of overt political interference. The case of postmasters illustrates both the transition and its gradual pace. During the 1940s, postmasters in charge of post offices whose revenues fell below a legislated threshold continued to remain outside the jurisdiction of the Civil Service Act. The

---

(25) Ibid., p. 126-127. For a discussion of the Act, see J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginald Whitacker and V. Seymour Wilson, The Biography of an Institution -- The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967, McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 1972, p. 50 ff.

(26) Simpson (1988), p. 132.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

appointment of these officials thus remained under the patronage of the powerful regional Cabinet ministers, such as C.D. Howe of the Lakehead area and Jimmy Gardiner of Saskatchewan, who flourished during the King and St. Laurent eras. The continued availability of such appointments contributed, indeed, to networks enabling the emergence of regional political chieftains. It was not until the late sixties that all post-masters' appointments were placed under the control of the Public Service Commission.(27)

Certain vestiges of the former role of the public service remain, although in most cases they have evolved to reflect meritocratic norms. Deputy heads of departments, for example, continue to be appointed by Order in Council. While responsiveness to prevailing political orientations is widely acknowledged to be a criterion in these appointments, the operational demands are sufficiently great to restrain partisan claims not supported by merit. As well, the public service continues to provide a haven for certain categories of ministerial staff, who qualify for priority placement. The actual recruitment and hiring process, in such cases, remains subject to public service norms and has thus been sanitized from earlier days when hirings could be at the direct request of political figures.

It has been widely argued that the establishment of the merit principle within the public service, in reducing its stock of lower and middle income patronage positions, favoured the transformation of patronage into an elite phenomenon.(28) The Civil Service Act, first of all, did not impede the exercise of patronage in the distribution of the traditional major positions, such as seats in the Senate, judgeships, lieutenant-governorships and ambassadorships. Its restriction of lower level patronage coincided, furthermore, with the beginning of a major expansion in the range of highly remunerated positions and relationships.

---

(27) See David Stewart-Patterson, Post-Mortem: Why Canada's Mail Won't Move, Macmillan of Canada, Toronto, 1987, p. 130 ff. See, also, Simpson (1988), p. 336-337.

(28) See for example, Reg Whitacker, "Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 66 ff.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The hiring of the Cockfield, Brown advertising agency in the 1930s by the Liberal party for the development of radio advertising opened up what would become an important new type of patronage. By the 1950s, it was a common practice for favoured agencies to donate key advisory personnel to parties at election time, and provide services at reduced cost, in return for lucrative government contracts following electoral victory. This pattern had been apparent since the war years, when Cockfield, Brown's service during the election had been followed by a highly remunerative role in the government's War Savings Campaign.(29) The relationship between parties and advertising agencies anticipated that which has more recently emerged between parties and polling firms, which has also created new forms of patronage available only to a limited number of specialists.

The emergence of the modern interventionist state in the decades following the great depression created further realms of patronage, much of it accessible primarily to social elites. Government growth involved, in addition to the rapid expansion of the regular public service, a dramatic increase in the number of Crown corporations offering generously rewarded positions on appointed boards of directors and in senior management positions. During the same period, a plethora of regulatory or quasi-judicial tribunals, boards, commissions and agencies created further positions for Order in Council appointees.

Assertions that the benefits of contemporary patronage tend to be enjoyed disproportionately by professional groups are further supported by the failure of the expanded application of the merit principle within the civil service to reduce the scope of patronage in the area of legal services. Appointments of standing agents continue, according to Simpson, to be "political decisions based on lists of lawyers drawn up in the office of the minister of justice upon recommendations from government MPs, defeated candidates and party officials."(30) After examining the 1979, 1980 and 1984 lists of standing agents, Simpson concluded that a change in the party in power continues to be accompanied by the virtually complete replacement of previous appointees. More lucrative varieties of

---

(29) Simpson (1988), p. 143.

(30) Ibid., p. 301.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legal employment, in the form of contracts to handle the business of Crown corporations and agencies, to represent the government in major cases, or to act as counsel for federal commissions continue, as well, to be awarded on a patronage basis.(31)

The patronage power in Canada today is exercised, first of all, by the Prime Minister with respect to about 350 prestige positions including lieutenant-governorships, Senate seats, senior judgeships, ambassadorships, deputy-ministerial posts, and heads of important agencies.(32) It is noteworthy that there is considerable variation in the weight given to partisan considerations in these appointments . Some, such as the selection of Supreme Court Justices, being effectively non-partisan, while others, such as the selection of Deputy Ministers, are preponderantly based on non-partisan considerations. There are, according to a compilation developed by the Conservative Party prior to the 1984 election, some 3,500 Order in Council positions, including those on boards, councils and commissions, and on the boards of some 400 Crown corporations and agencies.(33) These are normally made at the ministerial level, as are nearly 800 judicial appointments falling within the federal jurisdiction.(34)

The domain of Order in Council appointments is, as has been seen, supplemented by a more vaguely bounded realm consisting of government contracts, chiefly involving advertising, polling, legal work and other professional services. A comparatively recent addition, here, consists of access to politicians, sold by individuals operating as lobbyists and consultants. The sums involved in such work can be substantial. The 25 legal firms with the largest government billings during fiscal year 1984-1985, for example, received a total of over $4,000,000.(35) While

---

(31) Ibid., p. 303-304.

(32) Whitacker (1987), p. 66.

(33) Simpson (1988), p. 26.

(34) Ibid., p. 300.

(35) Joseph Wearing, "Political Bucks and Government Billings: A Preliminary Enquiry into the Question of Linkage between Party Donations by Business and Government Contracts," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 147.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lower level patronage positions, such as those of part-time census-takers, enumerators and some summer jobs for students, continue to exist, they represent only vestigial remnants of once pervasive practices.

Patronage in Canada today is no longer a "political glue" bonding individuals together in mass parties. Its adhesive functions are largely confined to elites of political activists, or those whose services are of value in staging election campaigns.

COMPARISONS, OBSERVATIONS AND CONSIDERATIONS

The primary purpose of this section is to set out some central distinctions and lines of argument useful in considering political patronage and its possible reform. First, however, patronage practices in two other countries -- the United States and Great Britain -- will be briefly reviewed. Although the adaptability of such practices to the Canadian environment cannot be taken for granted, they present options which have been proven to be workable elsewhere.

A. Practices in the United States and Great Britain

1. The United States

The formal foundation of the presidential patronage power, as it relates to appointments, is set out in Article II, section 2 of the Constitution of the United States:

> [The President] shall nominate and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments.(36)

---

(36) Cited in G. Calvin Mackenzie, The Politics of Presidential Appointments, The Free Press, New York, 1981, p. xiii.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While the wide-open spoils system associated with Andrew Jackson and the emergence of modern parties has been curtailed in successive waves of reform, placing most lower level public service positions under bureaucratic control, the President still submits in excess of 75,000 nominations to the Senate annually for approval.(37) Most of these concern routine hirings or promotions within the armed services, the Foreign Service or the Public Health Service, for which the President plays no active role in the selection of nominees. An incoming President does, however, retain an active role in the selection of approximately 5,000 appointees including Cabinet and sub-cabinet officers, heads of independent agencies and members of regulatory commissions, directors of government corporations, ambassadors and federal judges.(38) Also included in this number are a quota of 10% of the Senior Executive Service (senior management personnel) amounting to about 700 positions and 1,665 Schedule C positions, which involve confidential or policy-related functions below the senior executive level. SES and Schedule C appointments were made by department and agency heads through the mid-sixties, but have been subjected to progressively more stringent central control in recent years and are now, in effect, presidential appointments. These latter categories of appointment allow an incoming administration to place political appointees throughout the bureaucracy, in order to monitor work at lower levels.(39)

Two major contrasts can be drawn between Canadian and American patronage practices. First of all, it is generally taken for granted by Americans that use of the power of patronage appointment is an appropriate means by which the President can assert control over the public service. While individual appointments generate public controversy on

---

(37) See John W. Macy, Bruce Adams, and J. Jackson Walter, America's Unelected Government -- Appointing the President's Team, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1983, p. 5-6.

(38) Colin Mackenzie, "Bush Head Hunters Set to Decide Who Will Get the Spoils of Victory," Globe and Mail (Toronto), 18 January 1989, p. A1 and A8.

(39) James P. Pfiffner, "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century," Public Administration Review, Vol. 47, No. 1, January/February 1987, p. 58.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

occasion, this does not appear to have undermined the legitimacy of the patronage process.

Scholarly criticism of the process has focused, for the most part, on the need for piecemeal improvements. It has been argued, for example, that seemingly ad hoc selections based on no consistent criteria should be replaced with a more systematic and methodical recruitment of executive and managerial talent, and that Senate review is too frequently merely a pro forma exercise.(40) The legitimacy of patronage appointments is not, itself, widely questioned. It is noteworthy, in this connection, that the trend in recent years has been towards an expansion rather than a curtailment of the power of presidential patronage. Schedule C appointments did not exist prior to the 1950s, and the overall number of presidential appointments has grown steadily since before World War II.(41)

A second contrast concerns the review of appointments. In the United States the power of the Senate to withhold consent to certain categories of presidential appointment is constitutionally entrenched (see above). In practice, negative votes by committees, or by the Senate as a whole, are rare, as are the postponements of committee votes (and thus confirmations), which remain a prerogative of any Senate committee member who is unprepared to vote.(42) While most Senate hearings last no more than half an hour and involve relatively cursory questioning, the relatively loose partisan ties characteristic of the U.S. system have enabled Senate committees to emerge as credible independent participants in the appointment process. Appointments which generate significant committee opposition (or resulting public controversy) are frequently withdrawn before they come to a vote.

As a result of recent House of Commons procedural reform, Canada has moved cautiously in the direction of legislative review, endowing standing committees with the power to review Order in Council

---

(40) See, for example, criticisms in Ibid., p. 63 ff and G. Calvin Mackenzie (1981), p. 210 ff.

(41) Pfiffner (1987), p. 58.

(42) Macy et al. (1983), p. 58-61.

appointments within a limited number of categories. The new role of committees remains, however, subject to future amendment of the Standing Orders and, in any case, involves only the power to report committee findings and recommendations to the House. While the heightened partisan imperatives associated with a parliamentary system of government have sometimes been apparent, committee hearings have focused public attention on appointments and are thus, as in the United States, likely to foster more judicious use of the patronage power.

2. Great Britain

The historical foundation of British patronage lies in the sweeping medieval prerogatives of the monarch, expressed in the doctrine that the administrative arm of the government, and indeed the ministers who presided over it, constituted the King's government. By the late eighteenth century, the application of this doctrine over eight centuries had resulted in a gothic structure of positions, many of which involved no active duties other than the collection of fees and the appointment of deputies to perform the work.(43)

The Economical Reform movement which arose after 1780, focused on the abolition of sinecures and began the process of distancing the administration from politics -- a process which was substantially complete before the rise of organized political parties. The use of appointment powers for partisan purposes thus never emerged in Britain to the extent later seen in Canada. The conferring of honours developed as a substitute form of patronage and, although now largely de-politicized, continues to reward partisan service in some instances.(44)

The contemporary structure of patronage appointments in Great Britain is, at least formally, closely similar to that of Canada. The appointment power concerning the major remaining appointive positions

---

(43) Samuel E. Finer, "Patronage and the Public Service in Britain and America," in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, Political Corruption -- A Handbook, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J., 1989, p. 102-104.

(44) See Peter G. Richards, Patronage in British Government, University of Toronto Press, Toronto, 1963, p. 31-33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

has gravitated, in practice, from the hands of the monarch into the hands of the Prime Minister. Among those whom the Prime Minister effectively appoints, in addition to cabinet ministers and occupants of other intra-parliamentary positions, are senior civil servants (department heads or equivalent), senior judges and diplomats, life peers, and bishops.(45)

The rise of the modern interventionist state has been accompanied by a dramatic expansion of ministerial patronage, as a result of the proliferation of advisory bodies, administrative boards and commissions, and quasi-judicial tribunals. The number of paid appointive positions involved at this level has been estimated at between 8,000 and 9,500, while estimates of the number of unpaid positions range from 25,000 to just over 30,000. Of the paid positions, only about 280 are full-time, and many of the others involve payment for expenses only.(46) While these appointments remain formally in the hands of Ministers, the sheer weight of numbers has resulted in the devolution of effective decision-making authority, in some instances, to public servants, with the Minister intervening only intermittently and with respect to positions of major importance. The process is centralized in the hands of the Public Appointments Unit of the Civil Service Department, which maintains a central list of potential appointees deemed suitable, although the criteria employed are not made public and Ministers are entitled to select candidates from other sources if they prefer.

A major contrast between patronage in Great Britain and Canada concerns the level of partisanship, and attendant public controversy, involved. The large number of lower level patronage appointments has compelled the de facto transfer of discretion over them into the hands of bureaucrats who, in turn, often rely on advice from interested groups. The absence of significant financial reward for appointments also militates against their use as political "plums." In many cases they are of interest

---

(45) Ibid., various pages.

(46) Anne Davies, "Patronage and Quasi-Government: Some Proposals for Reform," in Anthony Barker, ed., Quangos in Britain -- Government and the Networks of Public Policy-Making, The Macmillan Press, London, 1982, p. 170.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to individuals only as they are related to personal or professional commitments.

For high profile and more highly-remunerated positions the constraints on political discretion imposed by operational demands, and the possibility of criticism in Parliament, have been generally effective in discouraging controversial appointments. While one study refers to a "widely felt cynicism that in order to get a public appointment, 'it's not what you know but who you know,'" it is acknowledged that political patronage has excited little public attention or protest.(47)

B. Analytical Remarks

This section explores the claim, made at the outset of this paper, that all patronage is not the same. It then examines an assumption, increasingly evident in media commentary and in some reform proposals, that the merit system provides an alternative to patronage, and that merit system appointments should fully replace patronage appointments. Finally, major options for the improvement of existing patronage arrangements are reviewed.

1. Some Patronage Variables

The assumption that distinctions between types of patronage either cannot be made, or are of no significance in the evaluation and possible reform of particular patronage practices, is open to considerable doubt. Differences among categories of patronage appointment in Canada, and variations among Canadian practices and those prevalent elsewhere, suggest that patronage relationships can be highly diverse. Thus it may be too simplistic to view all instances of patronage negatively, or to assume that all patronage practices are equally needful of reform. Following is an attempt to set out some of the key variables according to which patronage practices can be distinguished.

The degree of discretion exercised by the patron is one important respect in which patron-client relationships vary. Where an appointive position, for example, involves stringent operational demands

---

(47) Ibid., p. 167 and 169.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and performance requirements, or is the object of vigilant attention by influential interest groups, the discretion exercised by the formal source of appointments may become substantially constrained. Current practice with respect to appointments of Deputy Ministers or Supreme Court Justices, suggests that patronage practices can become virtual formalities, operating de facto as informal and unstructured meritocratic processes. At the other extreme would be appointments subject to little or no constraint, which may thus be made on the basis of non-partisan, partisan or purely personal considerations, and which may assign different weights to these considerations from one decision to the next.

The degree to which partisan considerations govern a patronage decision is a variable closely related to the discretion exercised by the patron, but is not identical to it. A patron remains free, after all, to exercise discretion in a non-partisan manner, although the expectations of partisan colleagues may impose practical constraints on this freedom. The expectations of party activists are, in turn, influenced by their perceptions of the degree of discretion possessed by potential patrons, and by established cultural norms. Great Britain, which never developed a "spoils system" and where expectations that partisan considerations would govern appointments remained correspondingly more restrained, may illustrate the option of discretionary non-partisanship. The obvious extremes here are, on the one hand, the absence of partisan considerations and, on the other, their employment to the exclusion of all others.

The size of the net benefit conferred upon a client (or net cost sustained by the public) is a further important variable in patronage decisions. The patronage "plums" widely decried in the Canadian media attract hostile public attention, in part, because they are perceived to involve publicly funded benefits to the client which are disproportionate to past or anticipated public services. It is noteworthy, in contrast, that the modest levels of remuneration characteristic of patronage positions in Great Britain generate substantially less public outcry. The polar extremes of patronage, with respect to benefits, are patronage involving maximal benefits to the recipient in return for minimal future public service, and patronage involving the reverse.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Patronage practices, it may be concluded, are not all the same. Political patronage involving limited or non-existent discretion on the part of the patron, low levels of apparent partisanship, moderate net benefits to the recipient and moderate net costs to the public exists widely in Great Britain and the United States as well as Canada, and attracts little attention. The growing tendency in Canadian political discourse to discuss patronage in generic terms, and itemize evils ascribed to patronage in general, is thus misguided. It is also potentially counterproductive since it directs attention away from specific features of specific instances of patronage which might be remediable and away from the possibility that some of these features may also exist within non-patronage parts of our political process. It finally raises the danger that seemingly harmless, or even beneficial, practices will be disposed of merely because, in a formal sense, they belong within the realm of patronage.

2. The Merit System: Always an Alternative?

The view that "[patronage] leads to the dilution of the merit system of recruitment," and "will never be a good substitute for a thorough and full-fledged merit system of appointment," is widely held.(48) It supports convictions that, in an ideal world, merit systems would entirely replace patronage as a basis for appointment, and that our failure to attain such a world can be ascribed to nothing more fundamental than partisan self interest combined with public inertia.

The following section develops some criticisms of the conviction that merit systems should replace patronage. These criticisms do not consider the possible superiority of merit systems to patronage systems in general, since this remains highly conjectural except in the context of particular appointments and required competencies. Instead, the criticisms focus on a logically prior question: can all appointments be merit-based? If they cannot, then the conviction that merit systems should replace patronage must either be made subject to exceptions, or rejected entirely.

---

(48) P.K. Kuruvilla, "Fewer Plums," Policy Options, April 1986, p. 24-25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

For the purposes of the present discussion, a merit system will be taken to be one in which "appointments ... and promotions [are] made, not by the government, but by an independent [body], and [are] based, not on political nomination or influence, but on a competitive assessment of individual qualifications and characteristics that are clearly related to the work that has to be performed."(49)

The view that merit systems can (and should) replace patronage arrangements assumes, first of all, that the two are mutually exclusive and competing alternatives. It has been seen, however, that patronage decisions may closely rely on advice obtained through consultation with professional or other qualified groups, and on recommendations developed within bureaucratically administered merit systems. Sometimes, for example in lower level appointments in Great Britain, the role of the patron may become purely formal (although the discretionary power to override recommendations remains). Such cases may be seen as genuine hybrid arrangements, involving what may be termed "meritocratized patronage." The possibility of such arrangements suggests that patronage and merit need not always be seen as mutually exclusive and competing methods of appointment. In some cases, it may be appropriate for the two methods to have complementary roles.

The view that merit systems can replace patronage presupposes that merit systems are applicable to all appointment decisions which could otherwise be made through patronage. Otherwise, merit could not be viewed as a (superior) substitute for patronage.

The assumption that merit systems are applicable to all appointment decisions appears, however, to be problematical. Competitive testing appears to be ideally suited to the staffing of positions involving determinate skills and quantifiable performance, since the tasks incorporated within a test can closely replicate the tasks involved in the position itself. For other positions, however, competitive testing might be seen as successfully identifying those adept at performing on tests but not necessarily those adept at fulfilling the duties of the position. Though

---

(49) J.D. Love, "The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada," Canadian Public Administration, Vol. 31, No. 1. Fall 1988, p. 336.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reliance on additional information, such as academic credentials and experience, may sometimes mitigate this problem, many hiring decisions require highly subjective interpretations of the evidence, and are by no means the result of mechanical processes enshrining the concept of merit. The staffing of managerial positions, where personality characteristics may be as critical as operational skills, is the most obvious example of this larger reality. More problematical still are Deputy Minister or equivalent positions, which combine elements of management with leadership functions involving the broad implementation of government policy and which require, particularly in the case of independent or "arms length" entities, sensitivity and responsiveness to public attitudes and demands.

Proponents of meritocratic appointments may acknowledge these difficulties, but reply that the complexity of reaching merit decisions does not warrant a reversion to partisan political decision-making. This argument may be persuasive for administrative or professional positions, where the concept of merit remains complex but intelligible. For positions involving leadership and public responsiveness, however, it may miss the point. Such appointment decisions are necessarily so dependent on personal judgement that they closely resemble patronage decisions. Accordingly, some argue that the practical alternative to political patronage is bureaucratic patronage. This is not obviously a preferable arrangement, however, since it does not involve the accountability to Parliament and the public to which political agents are ultimately subject.(50)

Nor is another option -- the devolution of appointment responsibilities to client groups -- more attractive. While, for example, artists may be qualified to determine the artistic merit of other artists, it is not obvious that they are specially fitted to determine the role and direction of government support for the arts (or to select those who make such decisions). It may thus be argued that, for some types of appointment, merit systems are not so much an alternative to patronage as a disguised and unaccountable form of patronage. The assumption that all

---

(50) See, for example, comments by William Neville in "Panel on Patronage," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 191.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

patronage appointments could be made through merit systems must therefore be rejected.

It may thus be claimed that patronage -- either overt or covert -- is an unavoidable element in some appointment decisions. As Norman Ward, a well-known Canadian political scientist, has bluntly declared: "The simple truth is that patronage is inevitable, and not just in democracies."(51)

3. Reform Options: Some Considerations

It has been argued thus far that patronage can take a number of significantly different forms, that all forms should not be condemned because of the deficiencies of some, and that the most commonly recommended alternative to patronage -- the merit system -- is not credible as an alternative to all forms of patronage. It would seem to follow that the reform of patronage ought not to involve the imposition of one standard decision-making method for all appointments. Instead, individual processes need to be examined to determine the need for and appropriate character of reform. An exploration of the three critical variables identified earlier in this discussion may contribute much to the case-by-case review recommended here. Patronage which does not involve excessive discretion, partisanship or public cost may not require reform at all. Patronage which violates one of these requirements may require modification or, where it is concluded that political agents should exercise no discretion and/or no public costs are justifiable, elimination.

Reform proposals in Canada have focused on the related variables of discretion and partisanship, leaving the more material consideration of remuneration aside. The focus on discretion and partisanship has been associated, in turn, with the advocacy of two general approaches to reform: constraining the discretion (and, presumably, partisanship) of political patrons by exposing them to expert advice and merit-based recommendations, and subjecting patronage decisions to multi-partisan review, and attendant public scrutiny. These approaches warrant separate discussion.

---

(51) Norman Ward, "Patronage: Gentle Reflections," Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987, p. 182.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a. Advisory Bodies

The Canadian Bar Association has called on several occasions for a formalized consultative and advisory process for judicial appointments. In a 1985 Special Committee Report, the Association advocated the creation of advisory committees, chaired by a chief justice from the relevant court system and composed of a combination of government appointees, legal profession and Bar Association appointees, and "lay people representative of the public," to be selected by other advisory committee members.(52) The general process recommended was that committees would consider nominees from diverse sources, including the Minister of Justice, and would also actively seek out potential candidates. With the exception of Supreme Court appointments (where fewer than three names, or "no name at all, if ... deemed appropriate" would be submitted) committees would submit lists of three or more nominees to the Minister of Justice, who would be expected either to select a name or request further committee recommendations.

The report leaves some details undefended: it does not, for example, explain what would qualify initial appointees to exercise the patronage power involved in selecting representatives of the public. Its broader arguments in favour of advisory committees usefully outline, however, the benefits of such arrangements. It is argued that the secrecy and lack of formal structure of the current patronage process governing judicial appointments fosters public cynicism concerning appointees, even where they are eminently qualified. It is argued that advisory committees would mitigate the appearance of partisanship in appointments, and would in fact prevent partisan influences from displacing considerations of competence. It is argued, as well, that formalized advisory committees would open the door to more candidates -- both those affiliated with opposition parties and those without political affiliations -- thus expanding the judicial talent pool and increasing the likelihood of superior appointments. Such

---

(52) Report of the Canadian Bar Association Committee on the Appointment of Judges in Canada, The Canadian Bar Foundation, Ottawa, Ontario, 1985, p. 66-68.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committees, the report argues, would thus operate to safeguard public respect for the judicial system and achieve functional improvements.

Appropriately modified, the advisory committee structure recommended by the Canadian Bar Association for judicial appointments could be applied widely to other appointments. Its general justification, the need to give primary emphasis to professional competence, openness and the minimization of overt partisanship, would appear, similarly, to have wide-ranging applicability.

There is broader significance, as well, in some shortcomings of the Bar Association proposals. The report argued that recent developments, including the coming into effect of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, would place a growing range of social and political issues before the courts. The enhanced role of the courts in adjudicating such issues makes it particularly necessary to take special precautions against government attempts to "stack the courts with people of their own ideological persuasion in an effort to influence the outcome of decisions on contentious social issues."(53)

This is a troubling argument. It recognizes that political sensitivity and judgment have become newly important in judicial appointees, but seeks more strongly to remove these from the only influence which credibly reflects these qualities -- that of democratically elected political agents. The new importance of political sensitivity in judicial decisions would as clearly support a contrary argument: that elected politicians should retain sufficient discretion to ensure the responsiveness of the judicial system to contemporary trends in public opinion. The most acceptable means of accomplishing this would be their retention of the capacity to ensure that political sensitivity is an element in judicial selection. This may suggest that the entitlement to appoint persons not named on advisory committee lists, and to justify such appointments before Parliament and the public, remains desirable.

The general observation which emerges here is that the appointments function of an advisory committee is to constrain discretion by subjecting it to advice, rather than to prevent its being exercised or

---

(53) Ibid., p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to restrict its exercise to the point where it becomes a virtual formality. Where it is established that discretion should be removed from political decision-makers, then the appropriate solution is not an advisory committee structure at all, but a formal merit system of appointments entirely divorced from political influence.

b. Public Scrutiny

The procedural reforms endowing standing committees with the power to review specified categories of Order in Council appointment have taken Canada a considerable distance in the direction of parliamentary and public scrutiny. It remains unclear, however, whether this process goes far enough, excluding from review only those appointments concerning which there are compelling reasons for exclusion.

The final Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons (1985), upon which recent reforms are based, asserts that "there are good reasons for excluding certain appointments from any political scrutiny process at this time."(54) These reasons remain, however, unstated, although the discussion of problems affecting the American system of Senate confirmation may provide some clues. Among the problems mentioned are, first, that there may be an excessive number of appointments subject to review, and second, that the rigours of public review may discourage some potential candidates from allowing their names to be considered. These problems, however, do not clearly favour the exemption of any particular category of appointment from scrutiny.

Other discussions do not take us much further. The Special Committee of the Canadian Bar Association, in its 1985 report, simply declared that:

> Parliament should not play a role in the selection or appointment of federal judges. It is neither necessary nor desirable for the legislative branch to be involved. It is contrary to the Canadian tradition for the appointment of judges to be subjected to a

---

(54) Canada, House of Commons, Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons, Queen's Printer, Ottawa, 1985, p. 31.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> congressional-type process of public examination and review.(55)

This is a peculiar declaration. If we accept its apparent assumption that adherence to the Canadian tradition should be the sole consideration in determining patronage arrangements, then none of the reform proposals advocated elsewhere in the report can be embraced. Arguments which might justify the Canadian tradition are, however, not provided.

Nor is it immediately obvious what such arguments might be. It might be claimed that partisan scrutiny by a committee is unbefitting the dignity inherent in judicial positions, land would discourage able candidates from allowing their names to stand. It is not obvious, though, that the dignity of judicial positions so vastly exceeds that of, for example, Deputy Ministers that parliamentary scrutiny is inappropriate only for the former. It can be further argued that the general political (as distinct from partisan) orientations of judges are increasingly likely, in some cases, to inform their decisions and are therefore likely to become subject to public discussion. Individuals who view such discussion as an assault upon the dignity of the judiciary may no longer be suitable as judges. It can be suggested, finally, that congressional scrutiny of judges -- and specifically of their general ideological and political orientations -- has not engendered a scarcity of judicial candidates in the United States.

It may be concluded, then, that reformers who accept the value of publicity in the patronage process need not accept present restrictions on the scope of committee review. Indeed, they should not assume the need for any restrictions, pending the development of arguments setting out compelling reasons for exempting particular categories of appointment from parliamentary review.

c. Other Possibilities

The constraint of discretion and partisanship through their subjection to advice, and through the creation of formal structures of public review, are by no means the only possible reforms of patronage. The distinction, explored above, between discretion and partisanship suggests a

---

(55) Canadian Bar Association (1985), p. 66.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

third possibility. There may be appointments concerning which political discretion can be justified, but for which specifically partisan decisions may be unacceptable. An example might be a position requiring a sensitivity and responsiveness to public opinion more than any technical competence, but yet also requiring demonstrable non-partisanship.

Reform, in such a case, might incorporate an element of multi-partisanship within the appointment process. This could be done through the creation of multi-partisan advisory committees (subject, perhaps, to the requirement that they submit recommendations only after achieving unanimous agreement). Such advice might constrain the partisanship of appointments, yet enable priority to be given to broadly political considerations.

Bi-partisanship is commonly achieved within the American process of Senate review, in part because of the relatively loose party affiliations to which Senators are subject. It might be argued, on behalf of this "third option" for reform, that specific structures need to be created within in Canadian parliamentary government if partisanship is to be reduced while political discretion is retained.(56)

It may be appropriate, given the subject of this paper, to conclude with a comment about money. The somewhat theoretical discussion above should not distract us from the importance of remuneration in patronage arrangements. There can be little doubt that much of the history of Canadian patronage, and a substantial component of current public hostility to patronage appointments, is explained by their level of reimbursement. It can thus be suggested that reformers could achieve a major impact on the attitudes of patrons, clients and the Canadian public by including this aspect of patronage within the scope of reform.

---

(56) A more radical version of this option is suggested by Bradley Willis in "What to Do about Patronage," Policy Options, January/February 1983, p. 17-18. Willis advocates dividing up patronage appointments among the parties, in proportion to their numbers of seats in the House. This approach would give each party a fair share of the spoils but it would do so only by placing some public positions in the hands of parties to which the Canadian public has denied a mandate to govern.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Brebner, J.B. "Patronage and Parliamentary Government." In The Canadian Historical Association, Report of the Annual Meeting Held at Ottawa May 23-24, 1938, University of Toronto Press, Toronto, 1938.

Canada, House of Commons. Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons. Queen's Printer, Ottawa, 1985.

Canadian Bar Foundation. Report of the Canadian Bar Association on the Appointment of Judges in Canada. Ottawa, Ontario, 1985.

Colwell, Randy, and Paul Thomas. "Parliament and the Patronage Issue." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No.2, Summer 1987.

Craig, Gerald, ed. Lord Durham's Report: An Abridgement. McClelland and Stewart, Toronto, 1963.

Davies, Anne. "Patronage and Quasi-Government: Some Proposals for Reform." In Anthony Barker, ed., Quangos in Britain -- Government and the Networks of Public Policy-Making. The Macmillan Press, London, 1982.

Finer, Samuel E. "Patronage and the Public Service in Britain and America." In Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds., Political Corruption -- A Handbook. Transaction Publishers, New Brunswick, N.J., 1989.

Garner, John. The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867. University of Toronto Press, Toronto, 1969.

Haggan, Reeves. "Patronage Observed." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Hodgetts, J.E. Pioneer Public Service -- An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867. University of Toronto Press, Toronto, 1955.

Hodgetts, J.E., William McCloskey, Reginald Whitacker and V. Seymour Wilson. The Biography of an Institution -- The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967. McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 1972.

Kernaghan, Kenneth, ed. "The Hired Help." Policy Options, September 1984.

Kernaghan, Kenneth, ed. Public Administration in Canada -- Selected Readings. Fifth Edition, Methuen, Toronto, 1985.

Kuruvilla, P.K. "Fewer Plums." Policy Options. April 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Love, J.D. "The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada." Canadian Public Administration, Vol. 31, No. 1, Fall 1988.

Mackenzie, Colin. "Bush Head-Hunters Set to Decide Who Will Get the Spoils of Victory." Globe and Mail (Toronto). 18 January 1989.

Mackenzie, G. Calvin. The Politics of Presidential Appointments. The Free Press, New York, 1981.

Macy, John W., Bruce Adams, and J. Jackson Walter. America's Unelected Government -- Appointing the President's Team. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1983.

Morton, W.L., "The Cabinet of 1867." In F.W. Gibson, ed., Cabinet Formation and Bicultural Relations. Queen's Printer, Ottawa, 1970.

Neville, William. "Panel on Patronage." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Noel, S.J.R. "Patrons and Clients in Canadian Politics." In Papers Presented at the Forty-Eighth Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, May 29 - June 2, 1976, Laval University, Quebec, Canadian Political Science Association. Undated.

Noel, S.J.R. "Dividing the Spoils: The Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Owram, Douglas. Building for Canadians -- A History of the Department of Public Works, 1840-1960. Public Works Canada, 1979.

"Panel on Patronage." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Pfiffner, James P. "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." Public Administration Review, Vol. 47, No. 1, January/February 1987.

Richards, Peter G. Patronage in British Government. University of Toronto Press, Toronto, 1963.

Simpson, Jeffrey. "Political Patronage." Queen's Quarterly, Vol. 95, No. 2, Summer 1988.

Simpson, Jeffrey. Spoils of Power -- The Politics of Patronage. Collins, Toronto, 1988.

Simpson, Jeffrey. "The Two Trudeaus: Federal Patronage in Quebec, 1968-84." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Skelton, O.D. Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier. 2 Vols., S.B. Gundy/Oxford University Press, Toronto, 1921.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Smith, David E. "Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Stewart, Gordon T. The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867. University of Toronto Press, Toronto, 1969.

Stewart, Gordon T. The Origins of Canadian Politics -- A Comparative Approach. University of British Columbia Press, Vancouver, 1986.

Stewart-Patterson, David. Post-Mortem: Why Canada's Mail Won't Move. Macmillan of Canada, Toronto, 1987.

Ward, Norman. "Patronage: Gentle Reflections." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Wearing, Joseph. "Political Bucks and Government Billings: A Preliminary Enquiry Into the Question of Linkage Between Party Donations by Business and Government Contracts." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Whitacker, Reg. "Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition." Journal of Canadian Studies, Vol. 22, No. 2, Summer 1987.

Willis, Bradley. "What to Do about Patronage." Policy Options, January/February 1983.

Wilson, James Q. "The Economy of Patronage." Journal of Political Economy, Vol. 69, No. 4, August 1961.

Étude générale

BP-199F

LE FAVORITISME POLITIQUE: UNE TRADITION MISE EN QUESTION

Jack Stilborn

DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES
Février 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/199F
ISBN 0-660-92704-7

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

QU'EST-CE QUE LE FAVORISTISME?..... 2

LE FAVORISTISME D'AUTREFOIS ET D'AUJOURD'HUI..... 6

A. Le favoritisme politique au temps des colonies..... 7
B. Le favoritisme durant les années suivant la Confédération.... 11
C. Le favoritisme à l'époque moderne..... 17

COMPARAISONS, OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS..... 22

A. Les usages aux États-Unis et en Grande-Bretagne..... 23
1. Les États-Unis..... 23
2. La Grande-Bretagne..... 26
B. Analyse..... 28
1. Quelques paramètres du favoritisme..... 29
2. Le régime du mérite est-il toujours une solution de rechange?..... 31
3. Aperçu des options qui s'offrent en matière de réforme..... 34
a. Les conseils consultatifs..... 35
b. L'examen public..... 38
c. Les autres possibilités..... 40

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE..... 42

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LE FAVORITISME POLITIQUE: UN TRADITION MISE EN QUESTION

INTRODUCTION

Selon les historiens, l'histoire du favoritisme politique est aussi longue, sinon aussi honorable, que la politique canadienne. Les protestations contre le favoritisme, pourraient-ils ajouter, remontent à aussi loin que sa pratique elle-même, bien que leur nature ait évolué au fil des ans.

Au tout début, les protestations revêtaient la forme d'une indignation mêlée beaucoup d'envie. Elles provenaient surtout de ceux qui étaient temporairement privés des avantages du favoritisme parce qu'ils se trouvaient écartés du pouvoir après les élections. C'est avec une ponctualité impressionnante qu'elles avaient tendance à cesser lorsque leurs auteurs reprenaient le pouvoir et profitaient de ses avantages plus matériels. Les populistes s'en scandalisaient périodiquement, mais le grand public s'intéressait peu au favoritisme auquel se livraient ses chefs politiques, sauf dans les cas de corruption majeure. En fait, le déluge des suppliques adressées aux élus donne à penser que si le grand public faisait peu de cas du favoritisme, il etait néanmoins à l'affût des avantages personnels qu'il pouvait en tirer.

Plus récemment, toutefois, certains signes laissent penser qu'ayant perdu en grande partie son accès traditionnel aux avantages du favoritisme, la population canadienne se montre également moins tolérante à son endroit. De l'avis général, la célèbre réplique "Vous aviez le choix", pendant les débats télévisés qui ont opposé Brian Mulroney et John Turner avant les élections de 1984, aurait eu des répercussions importantes sur l'issue du scrutin. Ce que beaucoup perçoivent comme un retour du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouvernement conservateur nouvellement élu au favoritisme traditionnel pendant la première partie de son mandat a été accompagné, et ce n'est peut-être pas le fruit du hasard, d'une dégringolade de sa popularité. Pendant cette période et par la suite, le favoritisme est demeuré l'un des sujets de prédilection des médias et, dans les sondages, les préoccupations générales à l'égard de la loyauté et de la probité sont ressorties comme ayant une grande influence sur l'électorat.

Bref, le favoritisme politique est devenu un problème. Le présent document vise à faciliter la discussion sur le sujet en fournissant des renseignements et en procédant à l'analyse de quatre questions principales: Qu'est-ce que la favoritisme? Comment le favoritisme est-il né au Canada et quel est son statut à l'heure actuelle? Quelles pratiques retrouve-t-on dans d'autres pays et comment se comparent-elles à celles du Canada? Enfin, quelles sont les principales perspectives de réforme et comment devrait-on les évaluer?

QU'EST-CE QUE LE FAVORITISME?

Les études sur le favoritisme au Canada et dans le monde s'entendent en général pour dire que l'attribution de contrats ou d'emplois rémunérés à plein temps ou à temps partiel à des partisans du gouvernement, surtout en raison de leur affiliation politique, constitue une définition fondamentale du favoritisme.

Cette définition a toutefois été modifiée à divers degrés. Colwell et Thomas en restreignent l'application aux nominations et font une distinction entre les nominations partisanes et les nominations politiques: "Dans le premier cas, les charges publiques sont accordées aux amis politiques du parti au pouvoir pour les remercier de services rendus, sans égard à leurs compétences et à leurs qualités pour exercer efficacement leurs fonctions. Dans le cas des nominations politiques, par contre, on s'intéresse tant aux mérites des candidats qu'à leur orientation politique(1)".

---

(1) Randy Colwell et Paul Thomas, "Parliament and the Patronage Issue", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 163.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la définition plus large qu'il utilise, James Q. Wilson évite de se demander si l'on a bien tenu compte du mérite pour effectuer une nomination. Il élargit la notion de favoritisme afin d'y inclure, implicitement du moins, les gratifications illicites comme le versement de sommes d'argent pour obtenir des votes et les avantages que procure la connaissance des initiatives commerciales et des marchés de l'État. La définition élargie de Wilson est la suivante: "On utilise d'habitude l'expression "favoritisme" pour désigner toutes les formes de gratifications matérielles que les hommes et les femmes politiques sont susceptibles de distribuer aux travailleurs et aux partisans de leur parti(2)".

Jeffrey Simpson opte également pour une définition élargie. Dans Spoils of Power, il assimile au favoritisme "les nominations, les contrats et les autres formes mesurables de traitement préférentiel", laissant entendre que ces avantages sont conférés par les hommes et les femmes politiques en place à leurs partisans(3). L'ampleur du favoritisme, ainsi défini, ressort dans la phrase suivante: "une bonne partie de ce qu'on qualifie à juste titre de favoritisme n'a rien à voir avec la criminalité ni même avec une moralité douteuse". Son ampleur apparaît également dans certaines affirmations voulant que le favoritisme ne puisse être assimilé à l'inefficacité et à l'indifférence au mérite, même s'il peut faire intervenir ces aspects. Fait intéressant, Simpson prétend également que le favoritisme dépasse les rapports entre un bienfaiteur et son protégé:

> En fait, la notion de favoritisme, par essence une relation d'échange entre le bienfaiteur et son protégé, peut être élargie de manière à inclure les mesures prises à des fins électorales, c'est-à-dire les prodigalités grâce auxquelles les hommes et les femmes politiques accordent des avantages discrétionnaires à des collectivités ou des régions entières pour obtenir leur appui politique ou pour les en récompenser. [...]

---

(2) James Q. Wilson, "The Economy of Patronage", Journal of Political Economy, vol. 69, n° 4, août 1961, p. 370.

(3) Jeffrey Simpson, Spoils of Power -- The Politics of Patronage, Toronto, Collins, 1988, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> Autrement dit, les prodigalités électorales sont du favoritisme flagrant, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire politique pour favoriser des collectivités ou des régions en se fondant sur des considérations partisanes(4).

Si le choix d'une définition du favoritisme ne servait qu'à mettre en lumière un groupe d'événements à examiner, on pourrait faire valoir qu'il n'a aucune répercussion importante sur les conclusions auxquelles on parviendra au sujet du favoritisme et qu'il peut être fait plus ou moins arbitrairement. Les définitions données ci-dessus ont toutefois des répercussions. La définition restrictive de Colwell et Thomas laisse entendre que le favoritisme n'est jamais souhaitable et qu'il ne s'agit que d'une forme de rapport politique parmi tant d'autres. Cela signifie qu'on peut et qu'on devrait réformer complètement le favoritisme, sinon l'abolir.

Des définitions plus larges nous permettent d'appliquer l'expression "favoritisme" à des types de rapports très différents. Elles exigent donc que l'on fasse des distinctions entre divers types de favoritisme et que l'on atténue le contraste entre les rapports partisans et les autres types de rapports politiques. Cette tendance ressort dans l'ouvrage de Simpson. En apparence axé sur le favoritisme, celui-ci traite à la fois de la corruption électorale, des bénéfices excessifs réalisés par les amis des ministres, des ristournes versées par les détenteurs de contrats gouvernementaux ainsi que du favoritisme flagrant ou des prodigalités électorales à l'ancienne.

L'hypothèse selon laquelle le favoritisme englobe une gamme d'activités assez hétéroclites amène à en élargir encore davantage la définition. Le meilleur exemple en est peut-être l'introduction par Simpson de la notion de "favoritisme psychologique", qui semble être simplement assimilée à l'attention personnelle accordée par le bienfaiteur(5). Ainsi, le favoritisme en vient à être assimilé à presque

---

(4) Ibid., p. 13.

(5) Ibid., p. 335.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

toute relation où un avantage recherché est consenti pour des raisons politiques. Il ne faut donc pas se surprendre si Simpson considère qu'une certaine forme de favoritisme est essentielle à la politique et que les réformateurs devraient chercher tout au plus à ce que les bienfaiteurs politiques "exercent astucieusement et judicieusement cet art politique très exigeant(6)".

Des conclusions importantes étant en jeu, comment peut-on choisir une définition du favoritisme? Celles qui précèdent font état de cas de favoritisme sans expliquer précisément ce qui les classe dans cette catégorie. Pour combler cette lacune, il faut préciser le concept du favoritisme en déterminant quelles caractéristiques doivent être réunies pour qu'on considère un incident comme du favoritisme.

Se fondant sur l'utilisation du terme dans des études anthropologiques, le politicologue canadien S.J.R. Noel décrit le favoritisme comme un type particulier de rapport entre deux protagonistes, le bienfaiteur et le protégé:

> L'essence de cette interaction est un genre de réciprocité: un échange de biens et services mutuellement avantageux entre des personnes d'un statut différent. Plus concrètement, un bienfaiteur est d'ordinaire en mesure d'accorder à un protégé un avantage tangible, par exemple un emploi ou une récompense matérielle, ou un avantage moins tangible, comme la sécurité, des renseignements ou l'occasion de réaliser des bénéfices. En retour, un protégé est d'habitude en mesure d'offrir sa loyauté, un service personnel et une forme de publicité favorable lorsque ceux-ci sont avantageux pour un bienfaiteur -- comme en politique; le protégé peut collecter des fonds, participer à l'organisation, faire campagne, s'assurer que les électeurs vont voter ou, à tout le moins, voter pour le bienfaiteur ou le candidat favori de celui-ci(7).

Cette description du favoritisme penche nettement vers une définition large. On pourrait parler de favoritisme dans le cas où un bienfaiteur

---

(6) Ibid., p. 378.

(7) S.J.R. Noel, "Dividing the Spoils: The Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

confère à un protégé une chose mutuellement avantageuse, dans l'attente raisonnable d'une rétribution ou en reconnaissance d'une faveur déjà obtenue.

Malgré son ampleur, la définition de Noel est utile pour établir une distinction entre le favoritisme et un phénomène politique connexe: les prodigalités électorales. Le favoritisme suppose un échange entre un bienfaiteur et un protégé qui s'entendent à peu près sur les obligations réciproques en cause. Les prodigalités électorales ne sont qu'un moyen qu'emploie un agent politique pour amener un groupe de personnes à se comporter comme des protégés (c'est-à-dire à accorder un appui fiable), en réponse à des dépenses gouvernementales discrétionnaires. Il n'y a pas dans ce cas de relation individuelle entre le bienfaiteur et le protégé ni de compréhension mutuelle des "règles du jeu" définissant leur rôle respectif. C'est à ces rôles de bienfaiteur et de protégé ainsi qu'à leur évolution dans le contexte global de la politique canadienne que nous nous attarderons maintenant.

LE FAVORITISME D'AUTREFOIS ET D'AUJOURD'HUI

Les historiens politiques s'entendent sur l'importance primordiale qu'a revêtue le favoritisme au début de la Confédération. L'histoire des Édifices du Parlement vient d'ailleurs étayer ce point de vue(8). Après un appel d'offres en 1859, le contrat pour la construction du premier Édifice du Centre fut adjugé à un certain Thomas McGreevy de Québec, architecte conservateur comptant parmi les relations de John A. Macdonald et ami intime de Joseph Cauchon, célèbre conservateur bien connu de Québec. McGreevy obtint le contrat sans avoir satisfait à une exigence de la Loi sur les travaux publics selon laquelle les soumissionnaires devaient fournir une ventilation détaillée des coûts prévus.

Un haut fonctionnaire du ministère des Travaux publics, Samuel Keefer, qui était lui aussi conservateur, a supervisé la

---

(8) Le récit qui suit se fonde sur l'ouvrage de Douglas Owram, Construire pour les Canadiens: histoire du ministère des Travaux publics (1840-1960), Ottawa, Travaux publics Canada, 1979, p. 88-92. Voir également Simpson (1988), p. 88-89.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

construction de l'édifice. Au moment de la Confédération, l'entrepreneur avait largement dépassé le devis initial et n'avait toujours pas terminé les travaux. Les dépassements de coûts peuvent s'expliquer, entre autres, par les dépenses "supplémentaires et exceptionnelles" qui se présentaient constamment, du fait de l'imprécision de l'offre initiale de McGreevy. Parmi ces dépenses, on remarque les coûts d'installation d'un système de chauffage que l'on avait omis, chose inexplicable, dans le devis initial. Malgré ses méthodes de facturation et la majoration des coûts, McGreevy poursuivit son travail après les élections de 1867 remportées par John A. Macdonald. Il se retira finalement de l'entreprise pour être simplement remplacé par son frère, Robert McGreevy(9). Thomas n'allait pas pour autant cesser d'être associé à la fonction publique. Au cours des années suivantes, à titre de secrétaire du Parti conservateur et d'ami de longue date d'Hector Langevin, ministre des Travaux publics, McGreevy supervisa un arrangement promis à un long avenir selon lequel le Ministre accordait des contrats en échange de contributions à la caisse du Parti conservateur.

Le favoritisme joua un rôle évident dans les projets de développement du pays au cours des années ayant suivi la Confédération. Cela ne fut toutefois possible que parce que les chefs nationaux purent intégrer et adapter aux objectifs nationaux le favoritisme institutionnalisé qui avait déjà cours avant la Confédération et l'instauration du gouvernement responsable. Le favoritisme n'était donc pas un instrument politique inventé pour répondre aux exigences de développement de la nation. Il était déjà bien ancré dans la réalité politique et sociale des colonies avant la Confédération. Nous parlerons maintenant des origines et de l'utilisation subséquente de cet outil efficace.

A. Le favoritisme politique au temps des colonies

Le favoritisme politique au Canada remonte à la colonisation par les Européens, si ce n'est à la simple présence de l'homme. À titre d'exemple, par l'octroi de terres, les autorités coloniales permettaient à des individus dotés des ressources nécessaires de s'établir dans les

---

(9) Owram (1979), p. 168.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouveaux territoires et d'y exercer un trafic d'influence au niveau local. Une fois les colonies peuplées, les pouvoirs de nomination du gouverneur firent, d'entrée de jeu, presque partie intégrante de l'administration publique. Le régime seigneurial qui existait alors en Nouvelle-France plaçait le gouverneur au sommet d'une pyramide de rapports entre bienfaiteurs et protégés, rapports par l'entremise desquels s'exerçait le pouvoir. Au début, la conquête par les Britanniques perturba peu la centralisation et la hiérarchie qu'exigeait ce système.

La liste des nominations faites par le gouverneur du Haut-Canada témoigne de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires qu'il exerçait au début du XIX^{e} siècle. En pratique, le gouverneur nommait les conseillers exécutifs et législatifs, les juges de la Cour du banc du Roi et les chefs des services exécutifs. Il nommait aussi tous les fonctionnaires de l'assemblée législative et du conseil législatif (à l'exception du Président), le shérif de chaque district, les juges de paix, les officiers de l'état civil des comtés, les greffiers de la paix et les commissaires des douanes. Outre les agents d'immigration, le gouverneur nommait les quelque 1 500 officiers de la milice, les membres des conseils scolaires de district et, après 1828, la totalité des dirigeants indiens. Les réserves domaniales lui devaient aussi obéissance au regard des pensions ainsi que de l'aide aux églises et aux autres institutions; de plus, après la fondation du King's College et du Upper Canada College, c'est au gouverneur que revenait le soin de nommer le personnel de ces établissements d'enseignement. Le contrôle de la liste civile, qui précisait les paiements à verser aux fonctionnaires de l'État, aux pensionnés et aux autres protégés du gouverneur, était d'ailleurs au coeur des pouvoirs exercés par ce dernier. Jeffrey Simpson donne un exemple de l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires du gouverneur au moment de l'établissement de ces listes: celle du gouverneur Dalhousie du Bas-Canada comprenait un bon nombre de personnes, dont la veuve de l'ancien gouverneur de Détroit, qui ne résidaient même pas dans la colonie(10).

Grâce à l'étendue de ses pouvoirs discrétionnaires, le gouverneur s'assurait facilement l'appui indéfectible de certaines familles

---

(10) Simpson (1988), p. 41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

qui étaient les principales bénéficiaires de ses largesses et qui étaient connues sous les noms suivants: la "clique du Château" à Québec, les membres du Family Compact dans le Haut-Canada, et les "cliques des gouverneurs" dans les Maritimes. Ces familles fournissaient des membres au conseil exécutif et pouvaient ainsi rester à la tête de la société coloniale en se prévalant des pouvoirs que leur conférait le gouverneur. Au XIX^{e} siècle, les pouvoirs solidement implantés de ces cliques et les faveurs démesurées dont elles jouissaient suscitèrent une bonne part du mécontentement qui devait entraîner les manifestations en faveur d'un gouvernement responsable.

Malgré les convictions de ses bénéficiaires qui se disaient investis d'une mission supérieure (le maintien de l'ordre dans les colonies déchirées par les querelles religieuses, les dissensions nationales et les différends personnels), le trafic d'influence des gouverneurs fut la cause de sa propre perte. Mécontents des privilèges consentis aux cliques des gouverneurs, les premiers réformistes, tels Mackenzie et Papineau, commencèrent à examiner avec un oeil d'envie les institutions républicaines et le favoritisme décentralisé des États-Unis. Le démantèlement du favoritisme centralisé ne trouva pas grâce auprès de la majorité des Canadiens, mais les pressions en vue d'une réforme se multiplièrent sous l'effet du ressentiment qu'éprouvait la population à l'égard des faveurs politiques accordées aux cliques des gouverneurs. Dans son célèbre rapport, lord Durham faisait aussi état de cette vague d'insatisfaction, décrivant en ces termes la mainmise de certaines familles sur les services publics: "Un monopole de pouvoir aussi étendu et aussi durable ne pouvait pas manquer, à la longue, d'exciter l'envie, de créer le mécontentement et, en dernier lieu, de provoquer des attaques(11)".

Tandis que les pressions en vue d'une réforme s'intensifiaient au milieu du XIX^{e} siècle, les gouverneurs du Bas-Canada et des colonies des Maritimes finirent par adopter progressivement des formes d'intervention plus directes dans le processus électoral. Les nominations partisanes fournissaient divers moyens de pression indirects; ainsi,

---

(11) Le Rapport Durham, Montréal, Éditions Sainte-Marie, 1969, p. 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Metcalfe put obtenir un verdict à sa satisfaction lors d'une audience sur une élection controversée, en offrant à un membre réformiste du comité trois postes de responsabilité dans le comté de Prince Edward, en échange de sa démission(12). Au moment des élections, les candidats des gouverneurs pouvaient aussi bénéficier de différents moyens de pression illicites, parmi lesquels la corruption sous toutes ses formes, l'usurpation de noms, le retrait du droit de vote aux Réformistes, l'attribution de concessions de terres aux électeurs penchant du bon côté, de façon à leur conférer le droit de vote, l'intimidation des électeurs le jour du scrutin, l'envoi de troupes du gouvernement dans certaines circonscriptions et le découpage partisan des circonscriptions électorales.

À long terme, l'interventionnisme des gouverneurs ébranla leur statut de personnalité non partisane et donna lieu à des pressions en vue d'une réforme. Le pouvoir d'intervention des gouverneurs étaya aussi la thèse des tenants de la réforme, qui assimilaient le favoritisme au pouvoir et qui estimaient qu'on ne pouvait asseoir l'autorité au sein des assemblées qu'en retirant aux gouverneurs leur pouvoir de nomination. Comme Metcalfe le constata au moment de l'élection qui suivit son affrontement avec le gouvernement Baldwin-Lafontaine sur la question de savoir qui devait exercer le pouvoir de nomination, le gouverneur devint finalement une créature de ses alliés élus au suffrage populaire.

Le gouvernement responsable de facto, qui vit le jour durant les dernières années du gouvernement Metcalfe, devint un fait reconnu sous le régime de son successeur, lord Elgin. Les élections qui eurent lieu au milieu de l'hiver 1847-1848 marquèrent un tournant dans l'histoire politique canadienne. À l'issue du scrutin, les Réformistes remplacèrent les Conservateurs au pouvoir dans le Haut-Canada et le Bas-Canada, et le gouverneur souscrivit entièrement aux nominations partisanes proposées par le nouveau gouvernement.

---

(12) John Garner, The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Le favoritisme durant les années suivant la Confédération

Durant les deux décennies qui précédèrent la Confédération, dans toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique, les assemblées élues prirent en charge les réseaux de favoritisme centralisés qui s'étaient établis avant l'avènement du gouvernement responsable. Les partis demeurèrent des coalitions de députés assez librement affiliés, mais ne possédant pas le degré d'unité interne nécessaire pour exercer un contrôle permanent sur les assemblées dans l'exercice de leurs pouvoirs de nomination nouvellement acquis.

On découvrit une solution pour remédier à la faiblesse des partis durant la période qui suivit la Confédération; à compter des années 1850, John A. Macdonald eut systématiquement recours au trafic d'influence pour augmenter le nombre de militants du Parti conservateur. Reconnaissant que l'avènement du gouvernement responsable avait transféré le pouvoir suprême du gouverneur aux circonscriptions, John A. Macdonald constata que l'allégeance à un parti au niveau local était devenue la clé d'un succès électoral durable.

Refusant que les faveurs du gouvernement demeurent l'apanage des Conservateurs membres du Family Compact, Macdonald se plaignit en 1847 de ce que ceux-ci ne pouvaient souffrir la promotion ni l'emploi de quiconque ne faisait pas partie de leurs rangs. Il entreprit de remplacer leur approche très personnelle en matière de trafic d'influence par une approche systématique qui garantissait l'octroi d'avantages uniquement à ceux qui s'étaient dévoués pour le Parti et qui orientait les quémandeurs vers la filière officielle du Parti (membres élus de l'assemblée législative ou organisations locales du Parti) plutôt que vers les réseaux de contacts plus personnels[13]. Après la Confédération, l'utilisation que Macdonald fit du trafic d'influence joua un rôle capital dans la création d'une alliance entre les Conservateurs de l'Ouest canadien et les "Bleus" de l'Est du Canada, alliance qui se révéla le fondement de la force du Parti.

---

(13) Ibid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

On peut attribuer à John A. Macdonald la création de la première des "machines" politiques canadiennes, organisations qui devaient dominer la politique tant fédérale que provinciale pendant un demi-siècle. S.J.R. Noel a su décrire dans un style vivant les principales caractéristiques de la machine politique:

> L'ancien système politique, décentralisé à l'extrême, à la merci des liens locaux entre bienfaiteurs et protégés, divisé de façon endémique et reposant sur des alliances parlementaires précaires, se vit doté d'un instrument nouveau et en fin de compte transformateur: une organisation de parti hiérarchisée et cohérente, qui n'avait pas sa pareille pour utiliser efficacement le trafic d'influence(14).

Après la Confédération, la multiplication phénoménale des possibilités de favoritisme politique et leur mise à profit systématique caractérisèrent les gouvernements tant fédéral que provinciaux. L'Acte concernant le cens électoral de 1885, que Macdonald appela plus tard "son plus grand triomphe(15)", au grand étonnement de certains historiens, illustre bien ces deux tendances. Cette loi établissait un droit de vote uniforme au niveau fédéral, en remplacement des divers droits de vote provinciaux qui avaient été utilisés pour les élections fédérales depuis 1867. Son adoption en dépit d'une opposition farouche témoignait tout d'abord de la réussite des tentatives de Macdonald pour réunir dans un parti moderne et discipliné ce qui n'avait été jusqu'alors qu'un vague groupement de factions et de notables locaux indépendants. La loi était aussi une mesure audacieuse en vue d'assujettir un trafic d'influence désorganisé à une gestion centrale rigoureuse. Au cours de la planification et de la mise en oeuvre de la loi, Macdonald recueillit des informations pertinentes sur les avocats et les juges de comté, de sorte qu'il put ensuite nommer comme agents de révision électorale seulement ceux qui s'étaient montrés sympathiques au Parti conservateur. La loi renforça

---

(14) Noel (1987), p. 76.

(15) Citation tirée de Gordon T. Stewart, The Origins of Canadian Politics -- A Comparative Approach, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, p. 70-71.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ainsi considérablement le réseau de favoritisme des Conservateurs et le dota d'un poids électoral énorme.

Il suffit de prendre connaissance des observations formulées à l'époque quant à la composition de la fonction publique pour encore une fois se rendre compte que le favoritisme politique était très répandu durant les premières décennies qui suivirent la Confédération. En 1877, un comité spécial chargé d'étudier la situation dans la fonction publique en vint à la conclusion que l'octroi de faveurs politiques n'était presque pas réprimé. Selon le comité, le gouvernement considérait la fonction publique non pas comme une organisation chargée de mener à bien les affaires de l'État, mais plutôt comme un moyen de récompenser ses amis personnels et politiques(16).

Comme en témoignent les observations du comité spécial, même aux premiers jours de la Confédération, les faveurs politiques étaient répandues sans pour autant faire l'unanimité. Concrètement, l'efficacité des méthodes de Macdonald fut toutefois indéniable. La tradition libérale d'hostilité à l'égard de l'interventionnisme gouvernemental (qui supposait la renonciation à des possibilités élargies de favoritisme) et le mépris non déguisé qu'inspiraient aux Libéraux les nominations partisanes furent abandonnés pour la première fois en Ontario, lorsque Oliver Mowat entreprit, en 1872, la mise sue pied d'une machine libérale qui devait le maintenir au pouvoir jusqu'en 1896(17). Le gouvernement provincial adopta une série de mesures législatives qui prévoyaient le transfert de certains pouvoirs de réglementation et de délivrance de permis des municipalités aux autorités provinciales; il assura ainsi sa présence dans les circonscriptions, grâce à un appareil comprenant de plus en plus de commissaires, d'agents, d'inspecteurs et d'administrateurs nommés par la province. Tous libéraux, ces titulaires nommés pour des raisons de favoritisme politique exercèrent systématiquement leurs pouvoirs d'une façon partisane, servant ainsi d'intermédiaires dans un réseau de trafic d'influence dont les ramifications s'étendaient jusqu'à la base dans toutes

---

(16) Ibid., p. 75.

(17) Noel (1987), p. 76 et s.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les régions de l'Ontario. Commentant particulièrement l'administration des règlements régissant la vente d'alcool, un observateur de l'époque, sir John Willison, décrivit les règles du jeu en ces termes:

> La réglementation touchant l'alcool était adoucie selon le comportement des titulaires de permis. Celui qui se montrait suffisamment loyal au gouvernement se donnait de bonnes chances de voir son permis renouvelé, le moment venu. La passivité était tolérée. Quant à la rébellion ouverte, elle était souvent punie(18).

Au niveau fédéral, entre 1874 et 1878, le gouvernemnt libéral d'Alexander MacKenzie continua de procéder à de nombreuses nominations partisanes, même s'il le fit avec une répugnance évidente, tout en s'aliénant un grand nombre des ses partisans par l'octroi parcimonieux de faveurs politiques aux échelons inférieurs. La défaite prévisible de MacKenzie en 1878 et le fait que les Libéraux furent constamment relégués dans les rangs de l'opposition sous la direction de son successeur, Edward Blake (qui partageait la répugnance de MacKenzie pour le trafic d'influence) contrastèrent de façon frappante avec le succès des Libéraux ontariens dirigés par Mowat.

Après s'être donné Laurier comme chef en 1887, les Libéraux commencèrent à appliquer systématiquement les méthodes de Mowat et de Macdonald au niveau fédéral. Laurier se montra tout aussi méticuleux que Macdonald dans l'attribution des faveurs du gouvernement, allant même jusqu'à nommer des chefs de gare et des porteurs et à ordonner l'embauche d'employés temporaires dans les bureaux de poste durant le temps des Fêtes, en fonction de critères partisans(19). Sous sa gouverne, un système officiel fut institué pour l'administration des largesses du gouvernement; ce système prévoyait l'établissement d'un comité (généralement constitué du député en fonction ou d'un candidat défait et de quelques notables locaux) chargé du trafic d'influence au sein de chaque association régionale ou circonscription libérale. Ces comités exerçaient un contrôle véritable (par l'entremise de recommandations au ministre compétent) sur les

---

(18) Citation tirée de Noel (1987), p. 78.

(19) Stewart (1986), p. 73-74.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

nominations partisanes au niveau local ainsi que sur l'inscription de certains électeurs sur les listes d'achat, de sous-traitance et de publicité des ministères.

Dans sa biographie de Laurier, O.D. Skelton déclare sans ménagement que "la distribution des faveurs était la tâche la plus importante du gouvernement(20)". Ce jugement indique que Laurier n'a pas été particulièrement novateur en exerçant son pouvoir de nomination, mais qu'il a plutôt mis les Libéraux fédéraux au diapason de ce qui était en train de devenir une norme établie dans la politique canadienne. Après Laurier, on fit encore valoir des principes d'intégrité conformes à la vision traditionnelle libérale de MacKenzie et de Blake. Ces principes ne permettaient toutefois plus de distinguer les principaux partis eu égard au trafic d'influence, car ils constituaient plutôt un recours prévisible pour tout parti se trouvant dans l'opposition. Une fois portés au pouvoir, les partis montraient un zèle à peu près égal dans l'utilisation de ce que Stewart a décrit, partant de cette époque, comme "le ciment du parti, [...] le lest qui permettait au navire politique de faire route(21)".

Avant d'examiner l'évolution du trafic d'influence jusqu'à nos jours, il importe d'expliquer les principaux facteurs qui ont concouru à ce que le favoritisme joue un rôle capital dans la politique canadienne durant les périodes qui précédèrent et suivirent immédiatement la Confédération. Premièrement, au milieu du XIX^{e} siècle, le trafic d'influence était une tradition bien ancrée qui exposait les dirigeants politiques à des attentes également bien campées. Le favoritisme, comme moyen d'administration et mode d'influence sur l'électorat, avait été utilisé bien avant l'établissement du gouvernement responsable, par les gouverneurs des colonies. Nul ne se surprendra que les partis politiques, dans leur effort pour surmonter l'esprit de clocher et les factions endémiques ainsi que les défis posés par la dispersion géographique, aient

---

(20) O.D. Skelton, Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier, vol. 2, Toronto, S.B. Gundy/Oxford University Press, 1921, p. 270.

(21) Stewart (1986), p. 74.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

utilisé leur pouvoir de nomination à des fins partisanes lorsqu'ils en obtinrent le contrôle à la fin des années 1840.

Bien entendu, le recours fréquent au trafic d'influence n'était pas l'apanage du Canada au XIX^{e} siècle. L'importance capitale qu'y attachaient les dirigeants politiques et leurs partisans est toutefois généralement reconnue comme un trait caractéristique du contexte politique canadien à cette époque(22). Parmi les facteurs contextuels pouvant expliquer l'importance particulière que les Canadiens accordèrent au trafic d'influence, mentionnons le fait que le Canada demeura essentiellement une nation agricole durant le XIX^{e} siècle et qu'il fut privé des perspectives d'emplois et de profits créées par l'expansion capitaliste dynamique des États-Unis. Durant cette période de croissance économique inégale, l'appareil gouvernemental ne cessa toutefois de prendre de l'importance, en réponse aux défis que posaient l'intégration de nouveaux territoires immenses et la mise en place d'une infrastructure nationale. La fonction publique prenait donc une importance toute particulière comme source d'emplois offrant la sécurité, le prestige local et la perspective d'une pension aux candidats professionnels de la classe moyenne(23).

Pour les mêmes raisons, le secteur public était une source importante de travail à contrat rémunérateur pour les avocats, les architectes et les éditeurs, et une source importante d'emplois à temps partiel et saisonniers pour les autres Canadiens. Qui plus est, le dynamisme du gouvernement et la faiblesse relative de la libre entreprise capitaliste incitaient les gens d'affaires à miser beaucoup sur les contrats, faveurs et dispositions particulières du gouvernement à l'égard de certains secteurs et favorisaient les relations de symbiose pour la réalisation des grands projets de transport qui précédèrent et suivirent immédiatement la Confédération. La conjoncture canadienne contribua donc à enraciner encore plus dans nos moeurs des pratiques partisanes qui avaient cours bien avant la Confédération.

---

(22) Voir par exemple W.L. Morton, "Le ministère Macdonald de 1867", La formation du ministère et les relations biculturelles, F.W. Gibson (éd.), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, p. 2.

(23) Voir la discussion dans Stewart (1986), p. 82-90.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Le favoritisme à l'époque moderne

Le Première Guerre mondiale fut une période décisive dans l'évolution du favoritisme. En 1911, à la suite à l'offre de trêve politique de Laurier et en faveur de l'effort de guerre, le premier ministre Robert Borden s'engagea à adopter une ligne non partisane pour les nominations et les contrats militaires. Le ministre chargé de la milice et de l'acquisition de matériel militaire, Sam Hughes, ne changea toutefois rien à leur administration(24). Peu après l'arrivée des troupes canadiennes outre-mer, les rapports firent état de tenues vestimentaires et de matériel inadéquats ainsi que de pertes humaines de plus en plus lourdes. Au pays, les accusations portées contre les profiteurs de guerre soulevèrent un tollé: les coûts de la guerre venaient de mettre fin à la tolérance manifestée par le Canada en temps de paix à l'égard du favoritisme, et des pressions politiques de plus en plus fortes s'exerçaient sur le gouvernement.

En 1915, le gouvernement tenta une première fois de libérer de la partisanerie les acquisitions de matériel militaire en créant une commission des acquisitions de guerre. Le départ en disgrâce de Sam Hughes en 1916 et la formation, en 1917, d'un gouvernement d'Union en faveur de la coopération bipartisane à l'effort de guerre furent suivis d'une campagne électorale axée entre autres sur l'amélioration du rendement, au cours de laquelle le gouvernement s'engagea à respecter le principe du mérite pour les nominations des fonctionnaires. En février 1918, une fois réélu, le gouvernement d'Union soumit à l'autorité de la Commission du service civil les fonctionnaires de l'extérieur d'Ottawa, dont presque tous étaient auparavant nommés suivant des considérations partisanes. Peu après, le gouvernement déposa la Loi sur le service civil qui, dans ses grandes

---

(24) Simpson (1988), p. 123 et s.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

lignes, faisait du mérite le principal critère de l'embauche et de la promotion au sein de la Fonction publique(25).

La Loi sur le service civil de 1918 reconnaissait les principes méritocratiques, mais elle comportait un certain nombre d'échappatoires qui survécurent longtemps pendant l'époque moderne. En outre, la controverse entourant son application et le gâchis administratif du début servirent de prétexte aux opposants de ces principes pour l'affaiblir par la voie législative en 1921 et, par la suite, pour soustraire une série de postes à l'autorité de la Commission du service civil. L'érosion se poursuivit sous une autre forme après l'élection de Mackenzie King en 1921, lorsque celui-ci nomma commissaires deux Libéraux manifestement en faveur du pouvoir discrétionnaire des ministères, et donc des ministres, de choisir les employés(26).

Ainsi, la Loi sur le service civil n'a aucunement permis d'éliminer instantanément le favoritisme de la fonction publique et n'a même pas amorcé le processus qui aurait tendu à ce résultat. On s'entend toutefois pour reconnaître qu'elle a marqué un grand tournant dans la création d'une fonction publique fondée sur le mérite. Même si les tensions entre la Commission du service civil et les partisans du favoritisme devaient se faire sentir jusque dans les années 20 et 30, déjà dans les années 40, presque tous les postes à plein temps de la fonction publique étaient dotés par la voie de méthodes bureaucratiques.

Depuis lors, le remplacement graduel du favoritisme par la bureaucratie se poursuit, favorisé par la taille et la complexité de la fonction publique moderne, les besoins de compétences plus spécialisées et plus techniques, la syndicalisation ainsi que l'intolérance accrue du public et de la bureaucratie à l'égard de l'ingérence politique évidente. Le cas des maîtres de poste illustre la transition et son évolution

---

(25) Ibid., p. 126-127. Pour un examen de la loi, voir J.E. Hodgetts, William McCloskey, Reginal Whitacker et V. Seymour Wilson, The Biography of an Institution -- The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1972, p. 50 et s.

(26) Simpson (1988), p. 132.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

graduelle. Au cours des années 40, la Loi sur le service civil continuait d'exclure de son application les maîtres de poste ayant la charge de bureaux dont les revenus n'atteignaient pas un seuil prévu par la loi. La nomination de ces fonctionnaires relevait encore des puissants ministres régionaux du Cabinet à l'époque de King et de Saint-Laurent, par exemple C.D. Howe de la région de Lakehead et Jimmy Gardiner de la Saskatchewan, et l'accès à ces nominations contribuait en fait à l'établissement de réseaux de chefs politiques régionaux. C'est seulement à la fin des années 60 que toutes les nominations de maîtres de poste ont été confiées à la Commission de la fonction publique(27).

Certains vestiges de l'ancien rôle de la fonction publique demeurent même si, dans la plupart des cas, il faut compter avec les normes méritocratiques. Les sous-ministres, par exemple, continuent à être nommés par décret. Bien qu'on s'entende pour dire que la sensibilité aux orientations politiques est un critère qui intervient dans ces nominations, les exigences opérationnelles suffisent à limiter les revendications partisanes non fondées sur le mérite. En outre, la fonction publique demeure un refuge pour certaines catégories d'employés des ministres, qui sont admissibles au placement prioritaire. Le mode de recrutement et d'embauche, dans ces cas, reste toutefois assujetti aux normes de la fonction publique; le climat est donc plus sain aujourd'hui qu'il ne l'était à l'époque où des nominations pouvaient être faites à la demande expresse de personnalités politiques.

On pense communément que l'adoption du principe du mérite au sein de la fonction publique, qui a fait chuter le nombre de nominations partisanes à des postes à revenu faible et intermédiaire, aurait contribué au passage du favoritisme à l'élitisme(28). La Loi sur le service civil,

---

(27) Voir David Stewart-Patterson, Post-Mortem: Why Canada's Mail Won't Move, Toronto, Macmillan of Canada, 1987, p. 130 et s.; voir également Simpson (1988), p. 336-337.

(28) Voir par exemple Reg Whitacker, "Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 66 et s.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pour commencer, n'a pas empêché de recourir aux nominations partisanes à l'égard des postes traditionnels de niveau supérieur, dont ceux de sénateur, de juge, de lieutenant-gouverneur et d'ambassadeur. Les limites qu'elle a imposées au favoritisme à l'égard des postes de niveau inférieur ont en outre coïncidé avec le début d'une multiplication des relations et des postes très bien rémunérés. Le recours par le Parti libéral, dans les années 30, aux services de l'agence de publicité Cockfield, Brown pour la mise au point de publicité radiophonique a donné naissance à ce qui allait devenir un nouveau genre important de favoritisme. Dans les années 50, il était courant pour les agences protégées de prêter des conseillers clés aux partis au moment des élections et d'assurer des services à un coût réduit en échange de lucratifs contrats gouvernementaux après la victoire électorale. Cette tendance s'était dessinée durant la guerre, lorsque les services rendus par Cockfield, Brown pendant les élections lui avaient valu un rôle très rémunérateur dans la campagne en faveur de l'épargne de guerre(29). Les relations entre les partis et les agences de publicité préfiguraient celles qui se sont nouées ensuite entre les partis et les sociétés de sondages et qui ont elles aussi créé de nouvelles formes de favoritisme accessibles seulement à un nombre limité de spécialistes.

L'apparition de l'État interventionniste moderne au cours des décennies qui ont suivi la Crise a donné lieu au développement d'autres domaines de favoritisme dont la plupart ne sont accessibles qu'aux élites sociales. Outre l'expansion rapide de la Fonction publique, la croissance de l'appareil gouvernemental a eu pour effet de favoriser la multiplication des sociétés d'État offrant généreusement en récompense des postes au sein de conseils d'administration ou de la haute direction. Au cours de la même période, une pléthore de tribunaux, d'offices, de commissions et d'organismes de réglementation ou quasi-judiciaires ont créé d'autres postes dont les titulaires sont nommés par décret.

Les affirmations voulant que les avantages du favoritisme contemporain aient tendance à profiter d'une façon disproportionnée aux groupes professionnels sont confirmées par l'échec de l'application élargie

---

(29) Simpson (1988), p. 143.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

du principe du mérite au sein de la fonction publique pour limiter le favoritisme dans le domaine des services juridiques. De l'avis de Simpson, les nominations d'agents permanents continuent à être "des décisions politiques se fondant sur des listes d'avocats établies par le cabinet du ministre de la Justice d'après les recommandations de députés, de candidats défaits et de dirigeants du parti(30)". Après avoir examiné les listes des agents permanents de 1979, 1980 et 1984, Simpson en est venu à la conclusion qu'un changement du parti au pouvoir s'accompagne encore du remplacement presque intégral des anciens titulaires. On continue également à recourir au favoritisme pour des emplois plus lucratifs dans le domaine juridique, sous la forme de contrats pour administrer des sociétés et des organismes d'État, pour représenter le Canada dans les affaires importantes ou pour servir d'avocats de commissions fédérales(31).

Les nominations politiques au Canada sont l'oeuvre, en premier lieu, du Premier ministre, dans le cas d'environ 350 postes de prestige y compris ceux des lieutenants-gouverneurs, des sénateurs, des juges des cours supérieures, des ambassadeurs, des sous-ministres ainsi que des dirigeants d'organismes importants(32). Il convient de noter que pour ces nominations, le poids accordé aux considérations partisanes varie énormément. Certaines d'entre elles, le choix des juges de la Cour suprême par exemple, sont tout à fait non partisanes, tandis que d'autres, le choix des sous-ministres par exemple, se fondent surtout sur des considérations non partisanes. Selon un relevé effectué par le Parti conservateur avant les élections de 1984, quelque 3 500 nominations sont effectuées par décret, y compris celles qui intéressent les offices, les conseils, les commissions et les conseils d'administration de quelque 400 sociétés et organismes d'État(33). Ces nominations se font habituellement au niveau

---

(30) Ibid., p. 301.

(31) Ibid., p. 303-304.

(32) Whitacker (1987), p. 66.

(33) Simpson (1988), p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministériel, comme les quelque 800 nominations à caractère judiciaire relevant du gouvernement fédéral(34).

Aux nominations par décret vient se greffer, comme nous l'avons vu, un domaine dont les limites sont plus vaguement définies et qui englobe les contrats gouvernementaux, surtout en matière de publicité, de sondages, de services juridiques et d'autres services professionnels. À ces deux domaines comparativement plus anciens s'est ajouté récemment l'accès aux hommes politiques, que vendent des personnes exerçant le métier de lobbyistes et de conseillers. Les sommes en cause peuvent être considérables. Au cours de l'exercice financier 1984-1985, par exemple, les 25 cabinets juridiques ayant obtenu le plus grand nombre de contrats gouvernementaux ont reçu au total plus de 4 millions de dollars(35). Les nominations partisanes à des postes de niveau inférieur se poursuivent, par exemple le travail de recenseur à temps partiel et certains emplois d'été pour étudiants, mais ils ne sont que les vestiges de pratiques autrefois répandues.

Le favoritisme, tel qu'il se pratique au Canada aujourd'hui, n'est plus un "adhésif politique" liant des individus dans des partis populaires. Il se limite en grande partie aux élites de l'activisme politique, ou à ceux dont les services sont utiles pour organiser des campagnes électorales.

COMPARAISONS, OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

L'objet premier de la présente section est d'établir certaines distinctions fondamentales et les arguments principaux qui serviront dans l'étude du favoritisme politique et de sa réforme éventuelle. Commençons cependant par un survol des formes de favoritisme en usage dans d'autres pays et, plus précisément, aux États-Unis et en

---

(34) Ibid., p. 300.

(35) Joseph Wearing, "Political Bucks and Government Billings: A Preliminary Enquiry into the Question of Linkage Between Party Donations by Business and Government Contracts", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 147.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Grande-Bretagne. Bien qu'il ne soit pas garanti que ces usages puissent être adaptés au contexte canadien, il ne reste pas moins qu'ils constituent des choix qui se sont avérés réalisables ailleurs.

A. Les usages aux États-Unis et en Grande-Bretagne

1. Les États-Unis

Le pouvoir que détient le Président de faire des nominations partisanes est fondé sur les dispositions de l'article II, section 2 de la Constitution des États-Unis:

> [Le Président] proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'aura pas autrement été prévue par la présente Constitution et sera établie par la loi. Mais le Congrès pourra, lorsqu'il le jugera opportun, confier au Président seul, aux cours de justice ou aux chefs des départements la nomination de certains fonctionnaires inférieurs(36).

Des vagues successives de réforme ont limité la pratique du favoritisme patent, qu'on associe à Andrew Jackson et à l'avènement des partis politiques modernes, en plaçant le gros des postes inférieurs de la fonction publique sous contrôle bureaucratique, ce qui n'empêche pas le Président de soumettre à l'approbation du Sénat plus de 75 000 candidatures par année(37). Il s'agit, dans la plupart des cas, de candidatures dans le cadre de procédures courantes d'embauche ou de promotion dans les forces armées, dans le service extérieur ou dans le Public Health Service (service de santé publique), pour lesquelles le Président ne joue pas un rôle actif dans la sélection des candidats. Le Président continue cependant de jouer un rôle actif dans la sélection d'environ 5 000

---

(36) Les grands textes de l'histoire américaine, Service américain d'information, p. 19.

(37) John W. Macy, Bruce Adams et J. Jackson Walter, America's Unelected Government -- Appointing the President's Team, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1983, p. 5-6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

personnes, dont les membres du cabinet et du sous-cabinet, les chefs d'agences autonomes, les membres de commissions de contrôle, les directeurs d'entreprises publiques, les ambassadeurs et les juges fédéraux(38). Ce nombre comprend en outre un contingent correspondant à 10 p. 100 du Senior Executive Service (haute direction), soit quelque 700 postes, ainsi que 1 665 postes dits "visés à l'annexe C", qui comportent des fonctions confidentielles ou relatives à la politique, mais de niveau inférieur à celui de la haute direction. Jusqu'au milieu des années 60, les nominations dans ces deux derniers groupes de postes relevaient des chefs de département et d'agence. Depuis quelques années, toutefois, elles sont assujetties à un contrôle central de plus en plus rigoureux, de sorte qu'elles sont maintenant, en fait, des nominations faites par le Président. Grâce à celles-ci, une nouvelle administration peut répartir dans la fonction publique des personnes nommées pour des motifs politiques afin de surveiller ce qui se passe aux niveaux inférieurs(39).

On observe deux différences fondamentales entre les usages américains et canadiens en matière de favoritisme. En premier lieu, les Américains considèrent généralement comme allant de soi que le Président exerce son pouvoir de faire des nominations partisanes pour affermir son emprise sur la fonction publique. Même s'il arrive que des nominations provoquent un tollé dans la population, cela ne semble pas avoir miné la légitimité du favoritisme.

L'examen critique du processus a été axé, dans l'ensemble, sur la nécessité d'améliorations fragmentaires. Par exemple, on a soutenu que la sélection apparemment ad hoc, ne reposant sur aucun critère solide, devrait être remplacée par un recrutement plus méthodique de personnes douées pour la gestion et la direction, et que l'examen du Sénat constitue

---

(38) Colin Mackenzie, "Bush Head Hunters Set to Decide Who Will Get the Spoils of Victory", Globe and Mail (Toronto), 18 janvier 1989, p. A1 et A8.

(39) James P. Pfiffner, "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century", Public Administration Review, vol. 47, n° 1, janvier/février 1987, p. 58.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

trop souvent une simple formalité(40). La légitimité des nominations partisanes n'est pas contestée par beaucoup de personnes. Il convient de noter à ce propos que, ces dernières années, le pouvoir du Président d'accorder des faveurs, loin d'avoir été restreint, a plutôt pris de l'ampleur. Il n'y avait pas de nominations à des postes visés à l'annexe C avant les années 50, et le nombre total de nominations faites par le Président n'a pas cessé d'augmenter depuis la période précédant la Deuxième Guerre mondiale(41).

La seconde différence fondamentale a trait à l'examen des nominations. Aux États-Unis, le pouvoir du Sénat de refuser son consentement à certaines catégories de nominations faites par le Président est enchâssé dans la Constitution (citée plus haut). Dans les faits, les refus de la part de commissions sénatoriales ou de l'ensemble du Sénat sont rares, comme l'est le report du vote des commissions (et, par conséquent, celui de la ratification des nominations), qui demeure une prérogative de tout membre d'une commission sénatoriale qui n'est pas disposé à voter(42). En règle générale, les audiences des commissions ne durent pas plus d'une demi-heure, et les questions qui y sont posées sont assez superficielles; toutefois, les liens partisans relativement lâches qui caractérisent le système américain ont permis aux commissions sénatoriales de s'imposer à titre d'organismes indépendants et dignes de confiance participant au processus de nomination, et les candidatures qui soulèvent une vive opposition de la part d'une commission (ou une controverse dans l'opinion publique) sont souvent retirées avant même d'être mises au voix.

Par suite de la récente réforme de la procédure de la Chambre des communes, le Canada s'est engagé prudemment dans la voie de l'examen législatif, en conférant aux comités permanents le pouvoir d'examiner les nominations faites par décret à l'égard de quelques catégories de postes. Le nouveau rôle des comités est défini sous réserve

---

(40) Exemples de commentaires dans ibid., p. 63 et s., et G. Calvin Mackenzie, (1981), p. 210 et s.

(41) Pfiffner (1987), p. 58.

(42) Macy et al. (1983), p. 58-61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de modifications ultérieures au Règlement, et, de toute façon, il ne s'agit que du pouvoir de présenter leurs conclusions et recommandations à la Chambre. Même si les exigences partisanes plus marquées du gouvernement à système parlementaire ont parfois été évidentes, les audiences des comités ont amené l'attention du public à se concentrer sur les nominations et devaient donc, comme aux États-Unis, favoriser un emploi plus judicieux du pouvoir de nomination.

2. La Grande-Bretagne

Le favoritisme en Grande-Bretagne a pour bases historiques les multiples prérogatives dont jouissait le monarque au Moyen Âge, qui se résument dans la doctrine selon laquelle l'appareil gouvernemental, ainsi que les ministres qui le dirigent, constituaient le gouvernement de Roi. Vers la fin du XVIII^{e} siècle, les huit siècles d'application de cette doctrine avaient créé une curieuse structure de postes dont beaucoup ne comportaient aucune fonction réelle, si ce n'est la perception de redevances et la nomination d'adjoints chargés d'accomplir le travail(43).

Le mouvement de réforme économique qui s'est amorcé après 1780 avait pour objectif central l'abolition des sinécures. C'est ainsi qu'a débuté la distanciation entre l'administration et la politique, processus qui était presque terminé au moment où sont nés les partis politiques structurés. L'usage des pouvoirs de nomination à des fins partisanes n'a donc jamais pris, en Grande-Bretagne, les proportions qu'il a prises ensuite au Canada. L'attribution d'honneurs a été instituée pour remplacer cette forme de favoritisme et, même si elle est aujourd'hui dépolitisée dans une grande mesure, il arrive encore qu'elle serve à récompenser des services de nature partisane(44).

---

(43) Finer, Samuel E., "Patronage and the Public Service in Britain and America", Political Corruption -- A Handbook, Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. LeVine (éd.), New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1989, p. 102-104.

(44) Voir Peter G. Richards, Patronage in British Government, Toronto, University of Toronto Press, 1963, p. 31-33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La structure contemporaine des nominations partisanes en Grande-Bretagne ressemble beaucoup, par sa forme du moins, à celle qu'on trouve au Canada. Le pouvoir de nommer applicable aux postes importants à pourvoir par nomination est passé des mains du monarque à celles du Premier ministre. Parmi les personnes que le Premier ministre nomme effectivement, figurent, outre les ministres et les titulaires d'autres postes au sein du Parlement, les hauts fonctionnaires (chefs de ministère ou l'équivalent), les juges des juridictions supérieures et les diplomates, les pairs à vie ainsi que les évêques(45).

La montée de l'interventionnisme moderne s'est accompagnée d'une flambée de favoritisme à l'échelle ministérielle, en raison de la prolifération des organes consultatifs, des conseils et des commissions d'administration ainsi que des tribunaux quasi-judiciaires. Au sein de ceux-ci, il y a entre 8 000 et 9 500 postes à pourvoir par nomination qui sont rémunérés, et 25 000 à 30 000 postes non rémunérés. Seuls 280 des postes rémunérés sont des emplois à plein temps, et beaucoup d'autres ne donnent droit qu'au remboursement des frais(46). Bien que ces nominations continuent, pour la forme, de relever des ministres, elles sont si nombreuses qu'il a été décidé de déléguer à des fonctionnaires le pouvoir de décision effectif à l'égard de certaines d'entre elles, de sorte que le ministre n'intervient plus que sporadiquement ou dans le cas de postes de grande importance. La direction du processus est centralisée; elle est assurée par la Public Appointments Unit (service des nominations à des charges publiques) du Civil Service Department (ministère de la fonction publique), qui tient un registre central des candidats éventuels considérés comme acceptables, même si les critères d'évaluation utilisés ne sont pas rendus publics et si les ministres sont néanmoins autorisés à choisir d'autres candidats.

---

(45) Ibid., diverses pages.

(46) Anne Davies, "Patronage and Quasi-Government: Some Proposals for Reform", Quangos in Britain -- Government and the Networks of Public Policy-Making, Anthony Barker (éd.), Londres, Macmillan Press, 1982, p. 170.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Une autre distinction importante entre le favoritisme politique en Grande-Bretagne et celui qui est pratiqué au Canada tient au degré de partialité ainsi qu'à l'âpreté de la controverse qui s'y rattache dans l'opinion publique. Vu le grand nombre de nominations partisanes à des postes relativement inférieurs, le pouvoir discrétionnaire exercé à leur égard a dû être transféré de fait aux fonctionnaires qui, de leur côté, se fient souvent à l'opinion de groupes intéressés. Le fait que ces nominations ne comportent pas d'avantage pécuniaire important milite en outre contre leur utilisation comme récompense politique. Dans bien des cas, ces postes ne sont intéressants que dans la mesure où ils cadrent avec des engagements personnels ou professionnels.

Dans le cas des postes de prestige et beaucoup mieux rémunérés, les limites que les exigences opérationnelles ainsi que le risque de blâme au Parlement imposent quant au pouvoir discrétionnaire politique ont généralement suffi à prévenir les nominations risquant de provoquer une controverse. Même si l'on fait état dans une étude d'un cynisme généralisé à l'égard des nominations à des charges publiques, attitude illustrée par le dicton: "ce qui importe, ce n'est pas ce que tu connais, mais qui tu connais", on reconnaît généralement que le favoritisme politique n'a guère attiré l'attention du public ni provoqué son ire(47).

B. Analyse

Cette section porte sur l'affirmation, énoncée au début du présent document, selon laquelle il existe diverses formes de favoritisme. On y examine l'hypothèse, de plus en plus évidente dans les commentaires présentés par les médias et dans certains éléments de réforme proposés, que le régime du mérite constitue une solution de rechange au favoritisme et que les nominations en vertu de ce régime devraient totalement remplacer les nominations partisanes. Enfin, on y étudie des possibilités d'amélioration quant aux moyens actuels d'accorder des faveurs.

---

(47) Ibid., p. 167 et 169.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1. Quelques paramètres du favoritisme

L'hypothèse voulant qu'il soit impossible d'établir des distinctions entre les diverses formes de favoritisme ou que ces distinctions ne soient d'aucun intérêt dans l'évaluation et la réforme éventuelle de pratiques particulières peut être sérieusement mise en doute. Les différences qui existent entre les catégories de nominations partisanes au Canada ainsi qu'entre ce qui est l'usage au Canada et ce qui l'est ailleurs laissent entrevoir que les rapports fondés sur le favoritisme peuvent prendre des formes multiples. Il pourrait par conséquent être trop simpliste de considérer le favoritisme comme mauvais dans tous les cas ou de présumer que le degré de réforme nécessaire est le même pour toutes les pratiques relevées. Dans les paragraphes qui suivent, on cherchera à définir certains des paramètres clés par lesquels les pratiques se distinguent les unes des autres.

L'étendue du pouvoir discrétionnaire exercé par le bienfaiteur est l'un des paramètres importants en fonction desquels varient les rapports bienfaiteur-protégé. Dans le cas d'un poste à pourvoir par nomination dont les exigences opérationnelles et de rendement sont draconiennes ou qui fait l'objet d'une attention soutenue de la part de groupes d'intérêt influents, le pouvoir discrétionnaire qu'exerce la source officielle de nomination peut se trouver considérablement restreint. L'usage actuel en ce qui a trait à la nomination des sous-ministres ou des juges de la Cour suprême donne à penser que les pratiques partisanes peuvent devenir presque des formalités, appliquées de facto, comme des procédés méritocratiques non officiels et non structurés. À l'opposé, on trouve des nominations assujetties à des contraintes faibles ou nulles, qui peuvent donc être faites en fonction de considérations partisanes, non partisanes ou strictement personnelles, dont la pondération varie selon le cas.

Le poids des considérations partisanes dans une décision fondée sur le favoritisme est un facteur étroitement lié au pouvoir discrétionnaire exercé par le bienfaiteur, dont il demeure néanmoins distinct. Après tout, le bienfaiteur reste libre d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans un esprit non partisan, même si les attentes de ses collègues peuvent influer sur sa liberté d'action. Les attentes des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

militants du parti sont influencées par l'idée que ceux-ci se font de l'étendue du pouvoir discrétionnaire des bienfaiteurs ainsi que par les normes culturelles établies. La Grande-Bretagne, qui n'a jamais institué de système de "faveurs", d'où des attentes moins fortes quant à l'application de considérations partisanes dans le processus de nomination, fournit un exemple de neutralité délibérée en la matière. Les deux extrêmes sont donc, d'une part, l'absence totale de considérations partisanes et, d'autre part, leur emploi exclusif.

L'importance de l'avantage conféré au protégé (ou du coût net pour le public) est un autre facteur important dans la prise de décisions fondées sur le favoritisme. Les "faveurs politiques" vilipendées dans les médias canadiens soulèvent l'ire du public, notamment parce qu'on estime généralement qu'elles procurent au protégé des avantages payés à même les derniers publics qui sont sans commune mesure avec les services qu'il a rendus ou pourrait rendre à la société. Par contre, les niveaux de rémunération plutôt modestes des postes obtenus par favoritisme en Grande-Bretagne ameutent beaucoup moins l'opinion. Sous le rapport des avantages, les extrêmes sont donc le favoritisme qui procure les avantages maximaux en échange d'un service exigeant l'effort minimal dans l'avenir, et le cas inverse.

Les usages en matière de favoritisme ne sont donc pas tous les mêmes. Il existe en Grande-Bretagne, aux États-Unis et au Canada, une forme de favoritisme politique qui attire peu d'attention. Elle est caractérisée par un pouvoir discrétionnaire peu ou pas exercé par le bienfaiteur, par un niveau minimal de partialité apparente, par des avantages moyens pour leur bénéficiaire et par un coût moyen pour le public. Il est donc peu judicieux de parler de favoritisme en termes génériques et d'énumérer tous les maux attribués au favoritisme en général, comme cela se fait de plus en plus couramment dans le discours politique au Canada. Cela pourrait en outre aller à l'encontre du but recherché, puisqu'on attire ainsi l'attention sur des points autres que les particularités de cas précis de favoritisme, qu'il serait peut-être possible de régler, en laissant de côté la possibilité que certaines de ces particularités existent aussi à l'égard d'aspects non partisans du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

processus politique. Enfin, cela risque d'entraîner l'abolition de pratiques apparemment légitimes, et peut-être même bénéfiques, pour la simple raison que, du point de vue de la forme, elles appartiennent au domaine du favoritisme.

2. Le régime du mérite: toujours une solution de rechange?

L'opinion selon laquelle "le favoritisme finit par affaiblir le régime de recrutement fondé sur le mérite et ne saura jamais se substituer à un système de nomination au mérite en bonne et due forme" est très répandue(48). Cette opinion appuie la conviction que, dans un monde idéal, le régime du mérite remplacerait entièrement le favoritisme aux fins des nominations et que notre incapacité de créer un tel monde n'est attribuable à rien d'autre que l'intérêt personnel, combiné à l'apathie de la population.

La présente section vise à faire un examen critique de la conviction selon laquelle le régime du mérite devrait remplacer le favoritisme. Ces critiques ne se fondent pas sur la supériorité possible du régime du mérite par rapport aux régimes de favoritisme en général, puisque cette question demeure extrêmement conjecturale, sauf dans le contexte de nominations particulières et de compétences spéciales. Au lieu de cela, ces critiques sont axées sur une question qui, logiquement, se pose antérieurement, c'est-à-dire: toutes les nominations peuvent-elles être fondées sur le mérite? Si elles ne peuvent pas l'être, l'idée que le régime du mérite devrait remplacer le favoritisme doit alors soit s'assortir d exceptions, soit être rejetée carrément.

Aux fins de la présente analyse, on entend par régime du mérite un système dans lequel "les nominations et les promotions sont faites, non pas par le gouvernement, mais par un organisme indépendant et sont fondées sur une évaluation concurrentielle des compétences et autres caractéristiques des candidats directement liées au travail à accomplir

---

(48) P.K. Kuruvilla, "Fewer Plums", Options politiques, avril 1986, p. 24-25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

plutôt que sur une mise en candidature à caractère politique ou sur un trafic d'influence(49)".

L'opinion selon laquelle le régime du mérite peut (et devrait) remplacer le favoritisme suppose, tout d'abord, que ces deux méthodes soient mutuellement exclusives et qu'elles se fassent concurrence. Il se peut cependant que des décisions liées au favoritisme se fondent parfois sur des avis obtenus auprès de professionnels ou d'autres experts et sur des recommandations élaborées au moyen d'un régime du mérite administré de façon bureaucratique. Il arrive, par exemple dans le cas de nominations à des postes de niveau inférieur en Grande-Bretagne, que le bienfaiteur ne joue qu'un rôle de pure forme (même s'il conserve le pouvoir discrétionnaire de passer outre aux recommandations). Voilà ce que l'on peut considérer comme une véritable mesure hybride, faisant appel à ce que l'on pourrait qualifier de favoritisme "méritocratisé". L'existence de telles situations donne à penser qu'il n'y a pas toujours lieu de considérer le favoritisme et le mérite comme des modes de nomination qui se font concurrence et qui s'excluent mutuellement. Il peut être utile, dans certains cas, que ces deux méthodes se complètent l'une l'autre.

L'opinion selon laquelle le régime du mérite peut remplacer le favoritisme présuppose en outre que ce régime s'applique à toutes les décisions relatives aux nominations qui pourraient autrement être prises par favoritisme. Dans le cas contraire, le mérite ne pourrait être envisagé comme substitut (supérieur) au favoritisme.

Toutefois, il ne semble pas du tout certain que le régime du mérite vaille pour toutes les décisions relatives à des nominations. La mise en concurrence dans le cadre d'examens semble convenir parfaitement quand il s'agit de pourvoir à des postes exigeant des compétences particulières ainsi qu'un rendement quantifiable, puisque les examens peuvent porter sur des tâches qui ressemblent de très près à celles que doit remplir le titulaire du poste. Pour d'autres postes cependant, cette méthode permettra peut-être de reconnaître les personnes qui sont douées

---

(49) J.D. Love, "The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada", Administration publique du Canada, vol. 31, n° 1, automne 1988, p. 336.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pour réussir à un examen mais pas nécessairement celles qui sont douées pour s'acquitter des fonctions du poste. Même s'il est parfois possible d'alléger ce problème en misant sur des renseignements supplémentaires, comme les titres de compétence scolaire ainsi que l'expérience, bien des décisions de recrutement exigent des interprétations extrêmement subjectives des faits recueillis et ne sont nullement le résultat de procédés mécaniques respectant religieusement le principe du mérite. La dotation de postes de gestion, pour lesquels la personnalité du candidat peut avoir autant d'importance que ses compétences professionnelles, est l'exemple le plus évident de cette réalité. Il est un cas plus problématique encore, à savoir celui des postes de sous-ministre et des postes équivalents, qui font appel à la fois à des principes de gestion et à l'exercice de leadership dans l'application globale de la politique gouvernementale et qui exigent, surtout dans le cas d'entités autonomes ou agissant de façon indépendante, la sensibilité et la réceptivité aux attitudes et aux demandes du public.

Les adeptes des nominations méritocratiques reconnaîtront peut-être ces difficultés, mais répliqueront que la complexité de la prise de décisions fondées sur le mérite ne justifie pas un retour à l'emploi de la partialité politique. Cet argument peut être convaincant en ce qui a trait aux postes administratifs ou spécialisés, à l'égard desquels la notion de mérite demeure complexe mais au moins intelligible. Toutefois, dans le cas des postes exigeant leadership et réceptivité, le même argument peut passer à côté de la question. En effet, de telles décisions sont forcément liées si étroitement au jugement personnel de l'évaluateur qu'elles ne peuvent faire autrement que de ressembler à des décisions partisanes. Certains soutiennent par conséquent que le favoritisme bureaucratique devrait supplanter le favoritisme politique, mais il n'est pas certain que cela vaille mieux, puisque la solution de rechange qu'ils préconisent n'engage pas la responsabilité devant le Parlement et devant la population qui incombe en dernier ressort aux agents politiques(50).

---

(50) Voir, par exemple, les commentaires de William Neville dans "Panel on Patronage", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 191.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Une autre possibilité, soit la dévolution des responsabilités en matière de nomination aux groupes clients, n'est guère plus attrayante. En effet, des artistes peuvent avoir les qualités voulues pour évaluer le mérite artistique des oeuvres d'autres artistes, mais s'il n'est pas dit qu'ils sont à même de déterminer le rôle et l'orientation du soutien gouvernemental dans le domaine des arts (ou de choisir les personnes qui prennent des décisions à ce sujet). On peut donc affirmer que, pour certains genres de nominations, le régime du mérite ne constitue pas, à proprement parler, une solution de rechange valable par rapport au favoritisme, mais plutôt une forme déguisée de favoritisme, qui n'exige pas qu'on rende des comptes. L'hypothèse que toutes les nominations partisanes pourraient être faites en appliquant le régime du mérite doit donc être rejetée.

Il serait donc justifié d'affirmer que le favoritisme, qu'il soit pratiqué de façon ouverte ou dissimulée, est inévitable dans la prise de certaines décisions de nomination. Comme l'a carrément dit Norman Ward, politicologue canadien bien connu, "la vérité pure et simple est que le favoritisme est inévitable, et cela, pas seulement dans les démocraties(51)".

3. Aperçu des options qui s'offrent en matière de réforme

On a soutenu jusqu'à maintenant que le favoritisme pouvait revêtir un certain nombre de formes différentes, que toutes ces formes de favoritisme ne devraient pas être condamnées en raison des lacunes de certaines d'entre elles, et que l'autre formule le plus souvent mise de l'avant - le régime du mérite - ne constitue pas une solution de rechange valable pour toutes les formes de favoritisme. Il devrait donc normalement s'ensuivre que la réforme du favoritisme ne devrait pas se traduire par l'imposition d'un processus décisionnel unique pour tous les types de nomination. Il faudrait plutôt étudier les divers modes de nomination afin de déterminer s'il est nécessaire de procéder à une réforme et, dans l'affirmative, établir la forme que celle-ci devrait prendre. L'examen des

---

(51) Norman Ward, "Patronage: Gentle Reflections", Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987, p. 182.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

trois paramètres mentionnés plus tôt pourrait faciliter beaucoup l'étude individuelle proposée ici. Les types de favoritisme qui ne font pas intervenir de manière excessive un pouvoir discrétionnaire ou la partialité politique ou qui n'occasionnent pas de dépenses publiques exorbitantes pourraient ne nécessiter aucune réforme. Par contre, ceux qui ne remplissent pas l'une de ces conditions pourraient devoir être réformés ou encore éliminés si l'on en vient à la conclusion que les agents politiques ne devraient avoir aucun pouvoir discrétionnaire ou qu'aucune dépense publique n'est justifiable.

Les réformes proposées au Canada ont surtout porté sur les paramètres connexes des pouvoirs discrétionnaires et de la partialité politique, laissant de côté la question plus matérielle de la rémunération. Le fait que l'on mette principalement l'accent sur ces deux facteurs a ensuite entraîné la proposition de deux types de réforme: limiter les pouvoirs discrétionnaires (et vraisemblablement la partialité politique) des décideurs politiques en les assujettissant aux conseils de spécialistes et à des recommandations fondées sur le mérite, et soumettre les décisions impliquant un certain favoritisme à un examen multipartite et donc public. Il faut examiner ces deux types de réforme de façon distincte.

a. Les conseils consultatifs

L'Association du Barreau canadien a demandé à plusieurs reprises l'établissement d'un processus de consultation officiel pour les nominations judiciaires. Dans le rapport d'un comité spécial publié en 1985, l'Association préconisait la création de comités consultatifs présidés par un juge en chef provenant du système judiciaire concerné et composés de représentants du gouvernement, de juristes et de représentants de l'Association du Barreau, et de "profanes représentant le grand public(52)" qui seraient choisis par les autres membres des comités consultatifs. Le processus général recommandé prévoyait que ces comités examinent les candidatures provenant de diverses sources, notamment du

(52) Association du Barreau canadien, Rapport du comité sur la nomination des juges au Canada, Ottawa, Fondation du Barreau canadien, 1985, p. 73-74.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ministre de la Justice, et recherchent aussi activement d'éventuels candidats. Sauf pour les nominations à la Cour suprême (où ils pourraient soumettre moins de trois noms, ou "aucun nom s'ils le jugent approprié"), ces comités proposeraient une liste de trois candidats ou plus au ministre de la Justice qui devrait choisir un nom au sein de cette liste ou demander au comité qu'il lui présente d'autres recommandations.

Ce rapport oublie toutefois certains détails: par exemple, il n'explique pas quelles devraient être les qualités des premières personnes nommées afin d'exercer le pouvoir de faire des nominations partisanes que comporte la sélection des représentants du public. Les arguments plus généraux qu'il présente en faveur de la création de ces comités consultatifs décrivent cependant très bien les avantages de cette formule. On y soutient que le caractère secret qui entoure le processus de nomination actuel des juges et l'absence d'une structure officielle à cet égard renforcent le cynisme du public envers les personnes choisies, même lorsqu'elles sont éminemment qualifiées. Selon le rapport, ces comités consultatifs atténueraient le caractère apparemment partisan de ces nominations et permettraient en fait d'empêcher que les considérations liées à la compétence soient oubliées au profit des influences partisanes. On y affirme de plus que la création de comités consultatifs officiels ouvrirait la porte à un plus grand nombre de candidats - autant associées aux partis d'opposition que n'ayant aucune attache politique - , ce qui accroîtrait la réserve de candidats de talent et augmenterait les chances que l'un de ces derniers soit nommé. Ces comités, selon le rapport, permettraient donc de sauvegarder le respect du public à l'endroit du système judiciaire et d'apporter des améliorations fonctionnelles à l'ensemble du processus de nomination.

Modifiée d'une façon appropriée, la structure des comités consultatifs recommandée par l'Association du Barreau canadien pour les nominations judiciaires pourrait être utilisée pour toutes sortes d'autres nominations. Son principe général, soit la nécessité de mettre surtout l'accent sur la compétence professionnelle, la transparence et la limitation de la partialité politique manifeste, semblerait aussi pouvoir s'appliquer dans beaucoup d'autres domaines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Certaines lacunes des propositions de l'Association du Barreau canadien ont toutefois, elles aussi, une grande portée. Le rapport soutient que des événements récents, notamment l'entrée en vigueur de la Charte canadienne des droits et libertés, feront en sorte qu'une gamme de plus en plus grande de questions sociales et politiques se régleront devant les tribunaux. En raison du rôle accru joué par les tribunaux dans la résolution de ces questions, il sera particulièrement indiqué de prendre des précautions spéciales afin d'empêcher le gouvernement de "nommer dans les tribunaux le maximum de personnes partageant [ses] propres convictions idéologiques afin d'influencer le cours de la justice sur des questions sociales contentieuses(53)".

Il s'agit là d'un argument troublant parce qu'il sous-entend que le jugement et la sensibilité politiques sont récemment devenus des qualités importantes chez les juges mais qu'il faudrait à tout prix mettre ceux-ci à l'abri de la seule influence qui témoigne de la possession de ces deux qualités: l'influence des agents politiques démocratiquement élus. La nouvelle importance que revêt la sensibilité politique dans les décisions judiciaires pourrait tout aussi bien servir à justifier le raisonnement opposé, soit que les politiciens élus devraient conserver suffisamment de pouvoirs discrétionnaires pour pouvoir s'assurer que le système judiciaire suit les tendances contemporaines de l'opinion publique. Or, la façon la plus acceptable d'atteindre cet objectif serait que les politiciens restent à même de s'assurer que la sensibilité politique constitue toujours un élément qui est pris en considération lors de la sélection des juges. Il pourrait donc demeurer souhaitable que l'on maintienne le droit des politiciens de nommer des personnes ne figurant pas sur les listes des comités consultatifs et de justifier ensuite ces nominations devant le Parlement et le public.

L'observation générale qu'il faut faire ici, c'est que la fonction de nomination d'un comité consultatif consiste à limiter le pouvoir discrétionnaire des politiciens en le subordonnant aux avis d'autres personnes plutôt qu'à empêcher ces politiciens d'exercer ce pouvoir ou à le limiter tellement que leur intervention ne devienne plus qu'une simple formalité. Si l'on détermine qu'il faudrait retirer ce

---

(53) Ibid., p. 66.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pouvoir discrétionnaire aux décideurs politiques, la solution réside non pas dans des comités consultatifs, mais dans un mode de nomination officiel fondé sur le mérite et totalement indépendant du milieu politique.

b. L'examen public

Les réformes de la procédure qui ont donné aux comités permanents le pouvoir d'examiner des catégories précises de nominations par décret ont permis au Canada de progresser de façon considérable vers un éventuel examen des diverses nominations par le Parlement et le public. Il n'est toutefois pas certain que ce processus aille suffisamment loin en n'excluant de cet examen que les nominations pour lesquelles il existe des raisons impérieuses d'agir ainsi.

Le Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (1985), sur lequel sont fondées les réformes récentes, indique "qu'il existe, à l'heure actuelle, de bonnes raisons pour exclure certaines nominations du processus d'examen(54)". Ces raisons ne sont toutefois pas expliquées, mais l'étude des problèmes qu'entraîne le système américain de ratification des nominations par le Sénat peut nous fournir quelques indices. Parmi les problèmes mentionnés, notons tout d'abord le nombre excessif de nominations qui doivent être soumises à un examen, puis le fait que le caractère rigoureux de l'examen public peut décourager certains candidats éventuels et les pousser à ne pas autoriser l'étude de leur candidature. Ces problèmes ne permettent cependant pas d'établir de façon claire que certaines catégories de nominations devraient être exclues de ce processus d'examen.

Les autres études ne nous fournissent pas beaucoup plus de renseignements. Le comité spécial de l'Association du Barreau canadien, dans son rapport publié en 1985, déclare simplement que:

> Le Parlement ne devrait jouer aucun rôle dans la sélection ou la nomination des juges fédéraux. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable que le pouvoir législatif soit impliqué. Il est contraire à la

---

(54) Canada, Chambre des communes, Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985, p. 33.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> tradition canadienne que la nomination des juges fasse l'objet d'un mécanisme de type américain d'examen et de révision publics(55).

Il s'agit là d'une déclaration étrange. Si nous acceptons cette apparente prémisse que le respect de la tradition canadienne devrait être la seule considération dont on devrait tenir compte lors de la détermination des mécanismes de réglementation du favoritisme, il nous est alors impossible d'envisager la mise en oeuvre de l'une ou l'autre des propositions contenues dans ce document. Les arguments qui pourraient justifier que l'on invoque la tradition canadienne ne sont toutefois pas précisés, même s'ils ne sont pas du tout évidents.

On pourrait soutenir qu'un examen partisan d'une nomination par un comité ne convient pas étant donné la dignité inhérente à la magistrature et que ce processus pourrait inciter des candidats de valeur à ne pas permettre que leur candidature ne soit étudiée. Il n'est pas non plus évident que la dignité rattachée aux postes de juge dépasse tellement celle que comportent par exemple les postes de sous-ministre que l'examen parlementaire ne serait approprié que dans le premier cas. On peut de plus soutenir que les orientations politiques générales (par opposition aux orientations politiques partisanes) des juges auront dans l'avenir de plus en plus de chances d'influer sur leurs décisions dans certaines affaires et, par conséquent, de faire l'objet de débats publics. Les personnes qui considèrent de tels débats comme des atteintes à la dignité de la fonction judiciaire pourraient bien ne plus convenir pour la magistrature. Enfin, on peut aussi souligner que le fait que les nominations des juges - et particulièrement leurs orientations idéologiques et politiques générales - soit examinées attentivement par le Congrès américain n'a pas engendré une pénurie de candidats à ces postes aux États-Unis.

On peut donc conclure que les réformistes qui acceptent la valeur de la transparence dans le processus de nomination ne sont pas tenus d'accepter les restrictions imposées à la portée de l'examen effectué par

---

(55) Association du Barreau canadien (1985), p. 72.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les comités. En effet, ils ne devraient pas supposer qu'il est nécessaire de restreindre cet examen tant qu'on ne leur aura pas présenté des arguments fournissant des raisons inattaquables d'exempter des catégories particulières de nominations d'un examen parlementaire.

c. Les autres possibilités

Limiter le pouvoir discrétionnaire et la partialité des décideurs politiques en les subordonnant aux avis de spécialistes et à la création de structures officielles d'examen public ne constituent en rien les seules réformes possibles dans le domaine du favoritisme. La distinction qu'il y a lieu de faire entre pouvoir discrétionnaire et partialité politique - et dont nous avons déjà parlé - semble proposer une troisième option. Il peut y avoir des nominations qui doivent être soumises à un pouvoir discrétionnaire d'ordre politique mais pour lesquelles aucune décision strictement partisane n'est acceptable. Un exemple serait un poste nécessitant une certaine sensibilité face à l'opinion publique plutôt qu'une compétence technique, mais requérant en même temps une impartialité manifeste.

Dans un tel cas, la réforme pourrait inclure un élément permettant de faire participer tous les partis au processus de nomination. Pour ce faire, on pourrait créer des comités consultatifs multipartites (qui pourraient être tenus de formuler des recommandations unanimes). Ce type de formule permettrait de limiter le caractère partisan des nominations tout en accordant la priorité à des considérations politiques générales.

Le processus de ratification des nominations par le Sénat américain parvient souvent à être bipartisan, en partie à cause des liens relativement lâches qui existent entre le sénateurs et les formations politiques. On pourrait aussi soutenir, concernant cette "troisième option", que des structures particulières devraient être créées au sein du Parlement canadien si l'on désire réduire le caractère partisan des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

nominations tout en maintenant les pouvoirs discrétionnaires des politiciens(56).

Étant donné le sujet discuté ici, il est peut-être opportun de conclure avec quelques observations d'ordre pécuniaire. La nature théorique du présent document ne devrait pas nous faire perdre de vue l'importance que revêt la rémunération dans le domaine du favoritisme politique. Il ne fait à peu près aucun doute qu'une bonne partie de l'histoire du favoritisme au Canada et une forte proportion de l'hostilité actuelle du public à l'égard des nominations politiques s'expliquent par les retombées financières de ces gestes. On peut donc avancer que les réformistes pourraient influer de façon importante sur les attitudes des décideurs, de leurs protégés et du public canadien en incluant cet aspect du favoritisme dans leur réforme.

---

(56) Bradley Willis suggère une version plus radicale de cette option dans un article intitulé "What to Do about Patronage", Options politiques, janvier/février 1983, p. 17-18. Il propose que les partis se partagent les nominations partisanes en proportion du nombre de sièges qu'ils détiennent à la Chambre. Cette méthode accorderait à chaque parti sa juste part du gâteau, mais, pour ce faire, il faudrait que certaines nominations à des postes publics soient effectuées par des partis auxquels le public canadien a refusé le mandat de gouverner.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Association du Barreau canadien, Rapport du comité sur la nomination juges au Canada. Ottawa, Fondation du Barreau canadien, 1985.

Brebner, J.B. "Patronage and Parliamentary Government". The Cana Historical Association -- Report of the Annual Meeting Held at Ot May 23-24, 1938. Toronto, University of Toronto Press, 1938.

Canada, Chambre des communes. Rapport du Comité spécial sur la réforme la Chambre des communes. Ottawa, 1985.

Colwell, Randy et Paul Thomas. "Parliament and the Patronage Issu Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Davies, Anne. "Patronage and Quasi-Government: Some Proposals Reform". Quangos in Britain -- Government and the Networks of Pub Policy-Making. Anthony Barker (éd.). Londres, The Macmillan Pre 1982.

Finer, Samuel E. "Patronage and the Public Service in Britain America". Political Corruption -- A Handbook. Arnold Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. LeVine (éds.). N Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1989.

Garner, John. The Franchise and Politics in British North Americ 1755-1867. Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Haggan, Reeves. "Patronage Observed". Revue d'études canadienne vol. 22, n° 2, été 1987.

Hodgetts, J.E. Pioneer Public Service -- An Administrative History of t United Canadas, 1841-1867. Toronto, University of Toronto Pres 1955.

Hodgetts, J.E., William McCloskey, Reginald Whitacker et V. Seymou Wilson. The Biography of an Institution -- The Civil Servic Commission of Canada, 1908-1967. Montréal et Kingston, McGill-Queen' University Press, 1972.

Kernaghan, Kenneth. "The Hired Help". Options politiques, septembr 1984.

Kernaghan, Kenneth (éd.). Public Administration in Canada -- Selecte Readings. 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

Kuruvilla, P.K. "Fewer Plums". Options politiques, avril 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Love, J.D. "The Merit Principle in the Provincial Governments of Atlantic Canada". Administration publique du Canada, vol. 31, n°. 1, automne 1988.

Mackenzie, Colin. "Bush Head-Hunters Set to Decide Who Will Get the Spoils of Victory". Globe and Mail (Toronto), 18 janvier 1989.

Mackenzie, G. Calvin. The Politics of Presidential Appointments. New York, The Free Press, 1981.

Macy, John W., Bruce Adams et J. Jackson Walter. America's Unelected Government -- Appointing the President's Team. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1983.

Morton, W.L. "Le ministère Macdonald de 1867". La formation du ministère et les relations biculturelles. F.W. Gibson (éd.). Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.

Noel, S.J.R. "Patrons and Clients in Canadian Politics." Papers Presented at the Forty-Eighth Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, May 29 - June 2, 1976, Laval University, Quebec.

Noel, S.J.R. "Dividing the Spoils: The Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Owram, Douglas. Construire pour les Canadiens: histoire du ministère des Travaux publics. Ottawa, Travaux publics Canada, 1979.

"Panel on Patronage". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Pfiffner, James P. "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." Public Administration Review, vol. 47, n° 1, janvier/février 1987.

Le Rapport Durham. Montréal, Éditions Sainte-Marie, 1969.

Richards, Peter G. Patronage in British Government. Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Simpson, Jeffrey. "Political Patronage". Queen's Quarterly, vol. 95, n° 2, été 1988.

Simpson, Jeffrey. Spoils of Power -- The Politics of Patronage. Toronto, Collins, 1988.

Simpson, Jeffrey. "The Two Trudeaus: Federal Patronage in Quebec, 1968-84". Revues d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Skelton, O.D. Life and Letters of Sir Wilfrid Laurier. 2 vol. Toronto, S.B. Gundy/Oxford University Press, 1921.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Smith, David E. "Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Stewart, Gordon T. The Origins of Canadian Politics -- A Comparative Approach. Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.

Stewart-Patterson, David. Post-Mortem: Why Canada's Mail Won't Move. Toronto, Macmillan of Canada, 1987.

Ward, Norman. "Patronage: Gentle Reflections". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Wearing, Joseph. "Political Bucks and Government Billings: A Preliminary Enquiry Into the Question of Linkage Between Party Donations by Business and Government Contracts". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Whitacker, Reg. "Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition". Revue d'études canadiennes, vol. 22, n° 2, été 1987.

Willis, Bradley. "What to Do about Patronage". Options politiques, janvier/février 1983.

Wilson, James Q. "The Economy of Patronage". Journal of Political Economy, vol. 69, n° 4, août 1961.